



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MICHAL BOBEK
föredraget den 23 september 2020¹

Förenade målen C-83/19, C-127/19 och C-195/19

Asociația ”Forumul Judecătorilor din România”

mot

Inspekția Judiciară

(begäran om förhandsavgörande från Tribunalul Mehedinți (Regionala domstolen i Mehedinți, Rumänien))

och

**Asociația ”Forumul Judecătorilor din România”,
Asociația ”Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”**

mot

Consiliul Superior al Magistraturii

(begäran om förhandsavgörande från Curtea de Apel Alba Iulia (Appellationsdomstolen i Alba Iulia, Rumänien))

och

PJ

mot

QK

(begäran om förhandsavgörande från Curtea de Apel București (Appellationsdomstolen i Bukarest, Rumänien))

Mål C-291/19

SO

mot

TP m.fl.

(begäran om förhandsavgörande från Curtea de Apel Brașov (Appellationsdomstolen i Brașov, Rumänien))

Mål C-355/19

**Asociația ”Forumul Judecătorilor din România”,
Asociația ”Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”,**

OL

mot

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

(begäran om förhandsavgörande från Curtea de Apel Pitești (Appellationsdomstolen i Pitești, Rumänien))

”Begäran om förhandsavgörande – Fördraget om Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen – Kommissionens beslut 2006/928/EG om inrättande av en mekanism för samarbete och kontroll – Beskaffenhet och rättsverkningar av samarbets- och kontrollmekanismen och av de rapporter som kommissionen har upprättat på grundval av den – Utnämning av ledningen för Domar- och åklagarinspektionen – Nationella bestämmelser om inrättandet och organisationen av en

¹ Originalspråk: engelska.

avdelning vid åklagarmyndigheten för utredning av överträdelser begångna inom domstolsväsendet –
Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 19.1 andra
stycket FEU – Rättsstatsprincipen – Domstolarnas oavhängighet”

Innehållsförteckning

I. Inledning	4
II. Tillämpliga bestämmelser	5
A. Unionsrätt	5
1. Primärrätt	5
2. Beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen	6
B. Rumänsk rätt	7
1. Den rumänska konstitutionen	7
2. Bestämmelser om Domar- och åklagarinspektionen	7
a) Lag nr 317/2004	7
b) Undantagsförordning nr 77/2018	8
3. Bestämmelser om avdelningen för utredning av överträdelser begångna inom domstolsväsendet	9
a) Lag nr 207/2018	9
b) Undantagsförordning nr 90/2018	11
c) Undantagsförordning nr 92/2018	11
d) Undantagsförordning nr 7/2019	12
e) Undantagsförordning nr 12/2019	12
III. Bakgrund, de nationella förfarandena och tolkningsfrågorna	12
A. Mål C-83/19	12
B. Mål C-127/19	14
C. Mål C-195/19	16
D. Mål C-291/19	17
E. Mål C-355/19	18

F. Förfarandet vid domstolen	20
IV. Bedömning	20
A. Upptagande till prövning	21
1. C-83/19	22
2. C-127/19 och C-355/19	24
3. C-195/19 och C-291/19	25
4. Slutsats om huruvida frågorna kan tas upp till prövning	27
B. Relevant unionsrätt och måttstockar	27
1. Samarbets- och kontrollmekanismen	27
a) Utgör beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och de rapporter som har antagits inom ramen för denna mekanism unionsrättsakter?	28
b) Utgör anslutningsfördraget en korrekt rättslig grund?	29
1) Formell rättslig grund	29
2) Innehåll och syften	30
3) Samarbets- och kontrollmekanismens varaktighet	31
4) Slutsats i denna del	31
c) Samarbets- och kontrollmekanismens rättsverkningar	32
1) Rättsverkningarna av beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen	32
2) Rättsverkningarna av de rapporter som upprättas inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen	34
d) Omfattas de nationella åtgärderna i fråga av samarbets- och kontrollmekanismens tillämpningsområde?	37
2. Principen om domstolarnas oavhängighet: artikel 47 i stadgan och/eller artikel 19.1 FEU	38
a) Artikel 47 i stadgan	39
b) Artikel 19.1 FEU	42
c) Artikel 19.1 FEU och farorna med alltför öppna dörrar	43
3. Måttstockarna och prövningens karaktär	46
a) Måttstockarna: De externa aspekterna av domstolarnas oavhängighet och "principen om hur rättegången framstår för en lekman"	46
b) Prövningens karaktär: vad det är som ska fastställas	48
C. Bedömning av de nationella bestämmelserna i fråga	51

1. Allmän bakgrund	51
2. Utnämningen av ledningen för Domar- och åklagarinspektionen på tillförordnad basis	52
a) Begäran om förhandsavgörande och parternas ståndpunkter	52
b) Bedömning	53
c) Slutsats i denna del	56
3. Avdelningen för utredning av överträdelse begångna inom domstolsväsendet	56
a) Begärandena om förhandsavgörande och parternas ståndpunkter	56
b) Bedömning	58
i) Motiveringen	58
– Otvetydig och lättillgänglig motivering?	59
– En riktig motivering?	60
ii) Skyddsåtgärder	61
iii) Sammanhang och praktisk verksamhet	63
iv) Skälig frist	63
c) Slutsats i denna del	65
V. Förslag till avgörande	66

I. Inledning

1. De förevarande målen avser två institutionella aspekter av domstolssystemet i Rumänien, vilka nyligen har ändrats genom reformen av de så kallade lagarna om domstolsväsendet² i denna medlemsstat. I princip avser de fem begäranden om förhandsavgörande som behandlas tillsammans i detta förslag till avgörande dels utnämningen av en tillförordnad chef för *Inspekția Judiciară* (Domar- och åklagarinspektionen, Rumänien), dels inrättandet av en särskild avdelning vid åklagarmyndigheten med ansvar för att utreda överträdelse begångna inom domstolsväsendet.³

2 Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (lag nr 303/2004 om domares och åklagares ställning), nyutfärdad i *Monitorul Oficial*, nr 826 av den 13 september 2005 (nedan kallad lag nr 303/2004), Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (lag nr 304/2004 om domstolsväsendets organisation), nyutfärdad i *Monitorul Oficial*, nr 827 av den 13 september 2005, (nedan kallad lag nr 304/2004) och Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (lag nr 317/2004 om Högsta rättsrådet), *Monitorul Oficial*, nr 628 av den 1 september 2012 (nedan kallad lag nr 317/2004).

3 Det finns ytterligare en parallell begäran om förhandsavgörande i mål C-397/19, vilken avser ändringar av det nationella systemet för domares skadeståndsansvar. Jag har föredragit ett separat yttrande i det målet på samma dag som i de förevarande målen.

2. Det finns emellertid två prejudicialfrågor som är gemensamma för alla de förevarande målen och som behöver behandlas inledningsvis. För det första: Vilken rättslig beskaffenhet och vilka rättsverkningar har den "mekanism för samarbete och kontroll" (nedan kallad samarbets- och kontrollmekanismen eller enbart mekanismen)⁴ som har inrättats genom kommissionens beslut 2006/928/EG?⁵

3. Europeiska kommissionen upprättar regelbundet rapporter inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen. I den rapport som offentliggjordes 2018⁶ identifierade kommissionen flera problematiska aspekter vad gäller de nyligen genomförda reformer av det rumänska domstolssystemet som är föremål för förevarande begäran om förhandsavgörande. Mot denna bakgrund vill de hänskjutande domstolarna få klarhet i den rättsliga beskaffenheten av samarbets- och kontrollmekanismen och av kommissionens rapporter, särskilt för att kunna avgöra huruvida rekommendationerna i kommissionens rapporter är bindande för rumänska myndigheter.

4. De hänskjutna frågorna, vilka avser huruvida ändringarna av den nationella lagstiftningen är förenliga med rättsstatsprincipen, principen om ett effektivt domstolsskydd och principen om domstolarnas oavhängighet, hänvisas vidare till ett antal bestämmelser i primärrätten, särskilt artikel 2 FEU, artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Den andra prejudicialfrågan som inledningsvis behöver klargöras är därför vilka av dessa bestämmelser som är tillämpliga i de förevarande målen, i det särskilda sammanhanget i Rumänien, i vilket samarbets- och kontrollmekanismen fortfarande är tillämplig efter anslutningen.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Primärrätt

5. Enligt artikel 4.3 i fördraget om Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen (nedan kallat anslutningsfördraget),⁷ får unionens institutioner före anslutningen anta bland annat de åtgärder som avses i artiklarna 37 och 38 i akten om villkoren för Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning (nedan kallad anslutningsakten).⁸

6. I artikel 2 i anslutningsakten föreskrivs att från och med dagen för anslutningen ska bestämmelserna i de grundläggande fördragen och i rättsakter som har antagits av institutionerna före anslutningen vara bindande för Rumänien och ska tillämpas på de villkor som anges i de fördragen och i anslutningsakten.

4 Förutom förkortningen "mekanismen" används i detta förslag till yttrande ett par förkortningar som jag anser det vara lämpligt att ange redan här: Direcția Națională Anticorupție (Nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet, Rumänien (DNA)), Consiliul Superior al Magistraturii (Högsta rådsrådet, Rumänien) och Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Avdelningen för utredning av överträdelse begångna inom domstolsväsendet, Rumänien (utredningsavdelningen)).

5 Beslut 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) (nedan kallat beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen).

6 Rapport av den 13 november 2018 från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om Rumäniens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen, COM(2018) 851 final (nedan kallad 2018 års rapport inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen), åtföljd av *Commission Staff Working Document – Romania: Technical Report*, SWD(2018) 551 final (2018 års tekniska rapport inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen).

7 EUT L 157, 2005, s. 11.

8 EUT L 157, 2005, s. 203.

7. I artikel 37 i anslutningsakten anges följande: "Om Bulgarien eller 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."

8. I artikel 38 i anslutningsakten anges följande: "Om det i Bulgarien eller 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 Bulgarien eller Rumänien och en eller flera andra medlemsstater, utan att det påverkar ett fortsatt nära rättsligt samarbete. 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 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."

2. Beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen

9. Beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen antogs, såsom det anges i skäl 5 i beslutet, på grundval av artiklarna 37 och 38 i anslutningsakten.

10. I skäl 6 i beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen anges följande: "Mot bakgrund av de återstående problemen rörande rättsväsendets och de rättsvårdande organens ansvarighet och effektivitet är det befogat att inrätta en mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption."

11. I artikel 1 i beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen anges att Rumänien varje år ska rapportera till kommissionen om de framsteg som har gjorts för att uppfylla vart och ett av de riktmärken som anges i bilagan till beslutet. Enligt artikel 2 ska kommissionen till Europaparlamentet och rådet överlämna sina kommentarer och slutsatser beträffande Rumäniens rapport för första gången i juni 2007, och ska därefter avge rapport vid behov och åtminstone var sjätte månad. I artikel 3 föreskrivs att beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen "träder i kraft under förutsättning att anslutningsfördraget träder i kraft och då samtidigt med detta". Enligt artikel 4 riktar sig beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen till medlemsstaterna.

12. Bilagan till beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen innehåller "[d]e riktmärken som enligt artikel 1 skall uppfyllas av Rumänien". Det första, det tredje och det fjärde riktmärket som anges i bilagan är att "[s]örja för ett öppnare och effektivare rättsligt förfarande bland annat genom att öka kapaciteten och ansvarigheten hos det högsta rådsrådet. ...", att "[b]ygga vidare på de framsteg som redan gjorts och fortsätta att genomföra professionella, oberoende undersökningar rörande fall av påstådd korruption på hög nivå" respektive att "[v]idta ytterligare åtgärder för att förebygga och bekämpa korruption, i synnerhet inom den lokala förvaltningen".

B. Rumänsk rätt

1. Den rumänska konstitutionen

13. I artikel 115.4 i Constituția României (den rumänska konstitutionen) föreskrivs att "regeringen kan anta undantagsförordningar endast i undantagsfall där regleringen inte kan skjutas upp och är skyldig att i förordningarna ange skälen till det brådskande antagandet".

14. I artikel 133.1 i den rumänska konstitutionen anges att "Högsta rådsrådet är garanten för domstolsväsendets oavhängighet".

15. I artikel 132.1 i den rumänska konstitutionen anges att "åklagarna ska bedriva sin verksamhet i enlighet med legalitetsprincipen, principen om opartiskhet och principen om hierarkisk kontroll och är underordnade justitieministern".

2. Bestämmelser om Domar- och åklagarinspektionen

a) Lag nr 317/2004

16. I artikel 65 i lag nr 317/2004 om Högsta rådsrådet anges följande:

"1. Genom omorganiseringen av Domar- och åklagarinspektionen ska detta organ inrättas som en juridisk person vid Högsta rådsrådet och ska ha sitt säte i Bukarest.

2. Domar- och åklagarinspektionen ska ledas av en generaldirektör, som ska biträdas av en biträdande generaldirektör, vilka båda ska utses genom uttagningsprov som anordnas av Högsta rådsrådet.

3. Domar- och åklagarinspektionen ska agera i linje med principen om yrkesmässig oavhängighet och ska, genom tjänstemän som utses i enlighet med i lag fastställda villkor, utföra analys-, kontroll- och tillsynsuppgifter inom särskilda verksamhetsområden".

17. I artikel 67 i lag nr 317/2004 anges följande:

"1. Generaldirektören och den biträdande generaldirektören utses av Högsta rättsrådet i plenarsammansättning bland Domar- och åklagarinspektionens tjänstemän i aktiv tjänst. Utnämning sker efter genomförandet av ett uttagningsprov som består i att lägga fram en plan för hur de administrativa befogenheter som är förenade med tjänsten ska utövas, avläggandet av ett skriftligt prov som testar sökandens kunskaper i management, kommunikation, personalfrågor, beslutsfattande, sökandens lämplighet i övrigt att ikläda sig det ansvar som tjänsten medför samt sökandens stresstålighet. I uttagningsprovet ingår även ett psykologtest.

2. Uttagningsprovet anordnas av Högsta rättsrådet i enlighet med de föreskrifter som antagits av Högsta rättsrådets plenarsammansättning och som offentliggjorts i *Monitorul Oficial al României*, del I.

3. Anordnandet av uttagningsprov för tjänsterna som generaldirektör och biträdande generaldirektör ska utlysas minst tre månader före provet.

4. Förordnandet som generaldirektör och förordnandet som biträdande generaldirektör är på tre år och får förnyas en gång med iakttagande av vad som föreskrivs i punkt 1.

5. Generaldirektören och den biträdande generaldirektören får skiljas från sina tjänster av Högsta rättsrådet i plenarsammansättning om de inte utövar sina befogenheter eller utövar sina befogenheter på ett olämpligt sätt. Beslutet att skilja generaldirektören eller den biträdande generaldirektören från sin tjänst beslutas på grundval av den årliga revisionsrapport som föreskrivs i artikel 68.

6. Högsta rättsrådet i plenarsammansättnings beslut att skilja generaldirektören eller den biträdande generaldirektören från sin tjänst får överklagas inom femton dagar från delgivning av beslutet till *Înalta Curte de Casație și Justiție* (Högsta domstolen, Rumänien) avdelning för förvaltningsmål. Ett överklagande innebär att Högsta rättsrådets beslut inhiberas. Det beslut som meddelats efter överklagandet är slutgiltigt."

b) Undantagsförordning nr 77/2018

18. Genom artikel I i regeringens undantagsförordning nr 77/2018 om komplettering av artikel 67 i lag nr 317/2004 om Högsta rättsrådet (nedan kallad undantagsförordning nr 77/2018)⁹ har följande två nya punkter införts efter artikel 67.6 i lag nr 317/2004:

"7. När tjänsten som generaldirektör eller biträdande generaldirektör för Domstols- och åklagarinspektionen är obesatt som en följd av att förordnandet löpt ut, ska den generaldirektör eller den biträdande generaldirektör vars förordnande löpt ut fortsätta som tillförordnad generaldirektör respektive tillförordnad biträdande generaldirektör till dess att tjänsten blivit tillsatt i enlighet med vad som föreskrivs i lag.

8. När generaldirektörens förordnande upphör av ett annat skäl än att det har löpt ut, ska den biträdande generaldirektören tjänstgöra som tillförordnad generaldirektör till dess att tjänsten blivit tillsatt i enlighet med vad som föreskrivs i lag. När den biträdande generaldirektörens förordnande upphör av ett annat skäl än att det har löpt ut, ska generaldirektören utse en tjänsteman att tjänstgöra som tillförordnad generaldirektör till dess att tjänsten blivit tillsatt i enlighet med vad som föreskrivs i lag."

⁹ Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018, din 5 septembrie 2018, pentru completarea art. 67 din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (*Monitorul Oficial* nr 767 av den 5 september 2018). Flera bestämmelser i lag nr 317/2004, inbegripet artiklarna 65 och 67, var föremål för ytterligare ändringar genom Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind CSM, (lag nr 234/2018 om ändring och komplettering av lag nr 317/2004 om Högsta rättsrådet), *Monitorul Oficial* nr 850 av den 8 oktober 2018.

19. Enligt artikel II i undantagsförordning nr 77/2018 är artikel 67.7 i lag nr 317/2004 "även tillämplig i de fall då tjänsten som generaldirektör eller, i förekommande fall, biträdande generaldirektör för Domar- och åklagarinspektionen är obesatt den dag då denna undantagsförordning träder i kraft."

3. Bestämmelser om avdelningen för utredning av överträdelser begångna inom domstolsväsendet

a) Lag nr 207/2018

20. Genom artikel I.45 i lag nr 207/2018 om ändring och komplettering av lag nr 304/2004 om domstolsväsendets organisation (nedan kallad lag nr 207/2018)¹⁰ har det i lag nr 304/2004, efter artikel 88, införts ett nytt avsnitt som reglerar avdelningen för utredning av överträdelser begångna inom domstolsväsendet (nedan kallad utredningsavdelningen). Det nya avsnittet består av artiklarna 88¹–88⁹.

21. I artikel 88¹ i lag nr 304/2004, i dess ändrade lydelse, föreskrivs följande:

"1. Det ska hos Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Åklagarmyndigheten vid Högsta domstolen)] inrättas en avdelning med ansvar för att utreda brott som begåtts inom domstolsväsendet. Avdelningen ska ha exklusiv befogenhet att lagföra domare och åklagare som har begått överträdelser, inbegripet militärdomare och militäråklagare samt åklagare och domare som är ledamöter i Högsta rättsrådet.

2. [Utredningsavdelningen] har befogenhet även i fall där det är fråga om lagföring av andra personer än de som anges i punkt 1.

...

4. [Utredningsavdelningen] leds av en chefsåklagare samt en biträdande chefsåklagare. Chefsåklagaren och den biträdande chefsåklagaren utses av Högsta rättsrådet i plenarsammansättning i enlighet med de villkor som är föreskrivna i denna lag.

5. Statsåklagaren vid Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Åklagarmyndigheten vid Högsta domstolen)] avgör befogenhetskonflikter mellan [utredningsavdelningen] och andra avdelningar och enheter inom åklagarmyndigheten.

..."

22. I artikel 88² i lag nr 304/2004, i dess ändrade lydelse, föreskrivs följande:

"1. [Utredningsavdelningen] ska bedriva sin verksamhet i enlighet med legalitetsprincipen, principen om opartiskhet samt principen om hierarkisk kontroll.

2. Det är inte tillåtet att ge åklagare som tjänstgör på [utredningsavdelningen] delegerade befogenheter eller låta sådana åklagare tjänstgöra på andra avdelningar.

3. [Utredningsavdelningen] ska bestå av högst femton åklagare.

10 Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (*Monitorul Oficial*, del I, nr 636 av den 20 juli 2018).

4. Antalet tjänster på [utredningsavdelningen] får ändras med hänsyn till verksamhetens omfattning genom beslut av statsåklagaren vid åklagarmyndigheten vid Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Åklagarmyndigheten vid Högsta domstolen)]. Statsåklagaren meddelar ett sådant beslut på begäran av chefsåklagaren för avdelningen. Statsåklagarens beslut meddelas efter tillstyrkande från Högsta rättsrådet i plenarsammansättning.”

23. Genom artiklarna 88³ och 88⁴ i lag nr 304/2004, i dess ändrade lydelse, regleras förfarandet för att utse chefsåklagaren och biträdande chefsåklagaren vid utredningsavdelningen, inbegripet sammansättningen av den uttagningskommitté som utser chefsåklagaren, respektive kraven för att delta i uttagningsprovet. I artikel 88³.1 anges att ”Chefsåklagaren för [utredningsavdelningen] utses av Högsta rättsrådet i plenarsammansättning. Utnämningen sker efter det att personen i fråga genomgått ett uttagningsprov bestående i framläggandet av ett projekt avseende uppfyllandet av de arbetsuppgifter som är specifika för denna chefstjänst. Uttagningsprovet ska utvärdera personens kompetens inom management, effektiv resursanvändning, beslutsförmåga, ledarskap, kommunikation och stresstålighet. Uttagningsprovet ska även utvärdera den personliga integriteten, personens tidigare verksamhet som åklagare och förhållande till åklagarämbetets yrkesetiska värden, såsom domstolsväsendets oavhängighet och respekten för grundläggande fri- och rättigheter.” I artikel 88³.7 föreskrivs vidare att ”Högsta rättsrådet i plenarsammansättning beslutar, på förslag av den kommitté som är föreskriven i punkt 2, om entledigande av chefsåklagaren för [utredningsavdelningen]. Entledigande får ske i fall där chefsåklagaren inte har utfört de arbetsuppgifter som är specifika för hans eller hennes uppdrag eller där chefsåklagaren har varit föremål för en disciplinåtgärd under de senaste tre åren.” I artikel 88³.8 anges att ”[c]hefsåklagaren vid [utredningsavdelningen] utses för en period av tre år. Förordnandet kan förnyas en gång.”

24. Genom artikel 88⁵ i lag nr 304/2004, i dess ändrade lydelse, regleras förfarandet för val av åklagare till utredningsavdelningen och föreskrivs regler om uttagningsprovet, vilket inbegriper en intervju inför Högsta rättsrådet i plenarsammansättning och en utvärdering av sökandenas verksamhet. Enligt punkt 1 i denna artikel ska åklagarna, efter att ha genomgått ett uttagningsprov, utses av Högsta rättsrådet i plenarsammansättning för en period av tre år, med möjlighet till förnyande av förordnandet för en sammanlagd period av högst nio år. Enligt punkt 3 ska åklagare, för att kunna ansöka om att få delta i uttagningsprovet, uppfylla följande kumulativa villkor: ”a) inte ha varit föremål för disciplinära åtgärder under de senaste tre åren, b) inneha åtminstone den tjänstegrad som krävs för att tjänstgöra vid en åklagarmyndighet vid en appellationsdomstol, c) ha en faktisk tjänstgöringstid i åklagarämbetet på minst arton år, d) ha en god yrkesutbildning, e) vara av oklanderlig vandel.”

25. I artikel 88⁸.1 anges att utredningsavdelningens befogenheter innefattar a) lagföring för de brott som faller inom avdelningens befogenheter, b) att väcka åtal vid domstol avseende de brott som föreskrivs i punkt a, c) att skapa och uppdatera databasen över de brott som faller inom dess befogenheter och d) att fullgöra andra uppgifter som föreskrivs i lag. I artikel 88⁸.2 anges att ”[v]id förhandlingar i mål som omfattas av avdelningens befogenheter ska avdelningen företrädas av åklagare från Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(Åklagarmyndigheten vid Högsta domstolen)] eller av åklagare från åklagarmyndigheten vid den domstol som prövar målet.”

26. I artikel III i lag nr 207/2018 föreskrivs följande:

”1. [Utredningsavdelningen] ska påbörja sin verksamhet inom tre månader från ikraftträdandet av denna lag.

2. Ärenden som omfattas av avdelningens befogenhet, vilka är pågående vid andra delar av åklagarmyndigheten och som inte blivit avgjorda den dag då avdelningen påbörjar sin verksamhet, ska överlämnas till avdelningen.”

b) Undantagsförordning nr 90/2018

27. Regeringens undantagsförordning nr 90/2018 om närmare bestämmelser om [utredningsavdelningens] verksamhet (nedan kallad undantagsförordning nr 90/2018)¹¹ antogs för att utredningsavdelningen skulle kunna inleda sin verksamhet på det datum som fastställs i artikel III.1 i lag nr 207/2018. I ingressen anges att eftersom Högsta rättsrådet den dag då undantagsförordningen antogs inte hade avslutat förfarandet för att utredningsavdelningen skulle kunna inleda sin verksamhet, ansåg regeringen att det var nödvändigt att genom undantag från de nya artiklarna 88³–88⁵ i lag nr 304/2004 skyndsamt vidta lagstiftningsåtgärder för att inrätta ett förenklat förfarande för att på tillförordnad basis utse en chefsåklagare, en biträdande chefsåklagare och minst en tredjedel av åklagarna.

28. Genom artikel I i undantagsförordning nr 90/2018 har artikel 88³.3 i lag nr 304/2004 ändrats så, att den har följande lydelse: "Utredningsavdelningen ska bestå av femton åklagare."

29. Genom artikel II i undantagsförordning nr 90/2018 har ett förfarande för undantag från artiklarna 88³–88⁵ i lag nr 304/2004 inrättats i syfte att tillsätta tjänsten som chefsåklagare samt minst en tredjedel av åklagartjänsterna på utredningsavdelningen på tillförordnad basis. I punkt 1 i den bestämmelsen anges särskilt att fram till dess att de uttagningsprov som anordnas för att tillsätta tjänsten som chefsåklagare och tjänsterna som utredande åklagare vid utredningsavdelningen har slutförts ska chefsåklagarens funktioner och åtminstone en tredjedel av de utredande åklagarnas funktioner tillfälligt utföras av åklagare som uppfyller de i lag fastställda villkoren för att utnämnas till dessa tjänster. De ska väljas ut av den uttagningskommitté som ansvarar för att anordna uttagningsprovet, vilken ska vara sammansatt i enlighet med artikel 88³.2 i lag nr 304/2004. Enligt punkt 2 ska kandidaterna väljas ut av den uttagningskommitté som ansvarar för anordnandet av uttagningsprovet, vilken ska vara beslutsför med minst tre ledamöter, enligt ett förfarande som ska genomföras fem dagar från och med den dag då det inletts av ordföranden för Högsta rättsrådet. I punkt 11 anges att "[Utredningsavdelningen] ska från och med dagen då avdelningen inleder sin verksamhet ta över de ärenden som omfattas av dess behörighet och som pågår vid Direcția Națională Anticorupție [(Nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet, DNA)] eller andra delar av åklagarmyndigheten samt akterna i de ärenden som avser de överträdelser som är angivna i artikel 88¹.1 i lag nr 304/2004, nyutfärdad och i ändrad och kompletterad lydelse, vilka avslutats före det datum då avdelningen inledde sin verksamhet."

c) Undantagsförordning nr 92/2018

30. Genom regeringens undantagsförordning nr 92 av den 15 oktober 2018 om ändring och komplettering av vissa normativa akter på det rättsliga området (nedan kallad undantagsförordning nr 92/2018)¹² har bland annat lag nr 304/2004 ändrats genom att det införts en ny punkt 5 i artikel 88², i vilken det anges att åklagarna vid utredningsavdelningen har ställning som utstationerade åklagare under den tid de fullgör sina tjänster vid den avdelningen. Artikel 88⁵.5 har ändrats så, att det anges att intervjun i samband med urvalsförfarandet för åklagare till utredningsavdelningen ska ske inför uttagningskommittén och inte inför Högsta rättsrådet i plenarsammansättning.

11 Ordonanța de urgență a guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (*Monitorul Oficial* nr 862 av den 10 oktober 2018).

12 Ordonanța de urgență nr. 92 din 15 octombrie 2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (*Monitorul Oficial* nr 874 av den 16 oktober 2018).

d) Undantagsförordning nr 7/2019

31. Genom regeringens undantagsförordning nr 7 av den 20 februari 2019 om vissa tillfälliga åtgärder avseende uttagningsprov till the Institutul Național al Magistraturii [(Nationella domarinstitutet, Rumänien)], grundutbildningen för domare och åklagare, examen från Nationella domarinstitutet samt praktik och kapacitetsexamen för praktikanter till domar- och åklagarämbetena samt om ändring och komplettering av lag nr 303/2004, lag nr 304/2004 och lag nr 317/2004¹³ har bland annat Legea nr. 304/2004 ändrats och kompletterats. En ny punkt 6 har lagts till i artikel 88¹, i vilken det anges att när det i Codul de procedură penală [(straffprocesslagen)] eller någon annan särskild lag hänvisas till "den hierarkiskt överordnade åklagaren" i ärenden som avser överträdelser som omfattas av utredningsavdelningens befogenhetsområde, ska detta uttryck förstås så, att det avser chefsåklagaren vid utredningsavdelningen, inbegripet när det gäller beslut som antogs innan avdelningen inledde sin verksamhet.

32. Genom denna undantagsförordning har det efter artikel 88^{5.11} även lagts till två nya punkter, (11¹ och 11²), genom vilka det utnämningssförfarande som föreskrivs i den bestämmelsen har ändrats. Enligt punkt 11¹ behåller ledamöterna av den uttagningskommitté som anges i artikel 88⁵ sin rösträtt i Högsta rättsrådet i plenarsammansättning. I punkt 11² föreskrivs att de uttagningskommittéer som anges i artiklarna 88³ respektive 88⁵ är beslutsföra om åtminstone tre av ledamöterna är närvarande.

33. Genom denna undantagsförordning har även artikel 88⁸ ändrats genom att det i punkt 1 d föreskrivs att utredningsavdelningen ges nya befogenheter att besluta huruvida överklaganden ska ske i mål som faller inom dess behörighet, även i pågående mål vid domstol eller i mål som slutligt avgjorts innan avdelningen påbörjat sin verksamhet.

e) Undantagsförordning nr 12/2019

34. Genom regeringens undantagsförordning nr 12 av den 5 mars 2019 om ändring och komplettering av vissa normativa rättsakter på det rättsliga området (nedan kallad undantagsförordning nr 12/2019)¹⁴ har lag nr 303/2004 om domares och åklagares ställning ändrats genom införande av artiklarna 88¹⁰ och 88¹¹. I artikel 88¹⁰ föreskrivs att brottsutredande poliser kan stationeras på utredningsavdelningen på begäran av avdelningens chefsåklagare och efter beslut av inrikesministern. Stationeringen kan vara i upp till tre år och kan förnyas för ytterligare tre år.

III. Bakgrund, de nationella förfarandena och tolkningsfrågorna

A. Mål C-83/19

35. Den 27 augusti 2018 lämnade Asociația "Forumul Judecătorilor din România" (föreningen "Rumäniens domarforum") (nedan kallad föreningen för domarforum eller klaganden) in en ansökan om utlämnande av information av allmänintresse till Domar- och åklagarinspektionen (nedan kallad motparten). Den begärda informationen avsåg Domar- och åklagarinspektionens verksamhet under

13 Ordonanța de urgență nr. 7/2019 din 20 februarie 2019 privind unele măsuri temporare referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (*Monitorul Oficial* nr 137 av den 20 februari 2019).

14 Ordonanța de urgență nr. 12 din 5 martie 2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (*Monitorul Oficial* nr 185 av den 7 mars 2019).

perioden 2014–2018. Begäran avsåg särskilt statistikuppgifter om de ärenden som detta organ hade behandlat samt information om upphovet till och resultatet av disciplinära åtgärder, om det protokoll som ingåtts mellan Serviciul Român de Informații (rumänska underrättelsetjänsten) och Domar- och åklagarinspektionen och om underrättelsetjänstens deltagande i utredningarna.

36. Den 24 september 2018 väckte klaganden talan mot motparten vid Tribunalul Olt (Regionala domstolen i Olt, Rumänien), eftersom klaganden ansåg att motparten i sitt svar endast delvis hade efterkommit begäran. Klaganden yrkade att motparten skulle föreläggas att lämna ut viss information som varit föremål för ansökan av den 27 augusti 2018.

37. I sitt svaromål, som ingavs den 26 oktober 2018, vidhöll motparten att klagandens rättigheter som enskild inte hade åsidosatts och att talan skulle ogillas. Svaromålet var undertecknat av domaren Lucian Netejoru.

38. Domare Netejoru hade utnämnts till generaldirektör för Domar- och åklagarinspektionen för en period av tre år (från den 1 september 2015 till den 1 september 2018) genom Högsta rättsrådets (plenarsammansättning) beslut nr 702/2015 av den 30 juni 2015. Vid den tidpunkt då svaromålet i det nationella målet ingavs agerade domare Netejoru i egenskap av tillförordnad generaldirektör i enlighet med undantagsförordning nr 77/2018, som hade antagits den 5 september 2018.

39. I sin replik framställde klaganden en invändning, genom vilken det gjordes gällande att det inte var bevisat att den som hade undertecknat svaromålet, domare Netejoru, hade befogenhet att företräda motparten och detta av två skäl. För det första hade den myndighet som är behörig att utse generaldirektören för Domar- och åklagarinspektionen (Högsta rättsrådet i plenarsammansättning) inte utfärdat någon administrativ rättsakt som styrkte att de lagstadgade kraven för att som tillförordnad agera i den tjänsten hade iakttagits.

40. För det andra strider bestämmelserna i undantagsförordning nr 77/2018 mot konstitutionen. Klaganden hävdade att regeringen, genom att förlänga förordnandena för Domar- och åklagarinspektionens ledning genom undantagsförordning nr 77/2018, hade inkräktat på Högsta rättsrådets konstitutionella befogenheter. Klaganden grundade sin invändning på konstaterandena i kommissionens rapport från 2018 om samarbets- och kontrollmekanismen, där det anges att "den omständigheten att justitieministern beslutade att ingripa för att förlänga den befintliga ledningens förordnanden, kan betraktas som ett intrång i Högsta rättsrådets befogenheter", och hävdade att undantagsförordning nr 77/2018 strider mot den garanti för oavhängighet som stadfästs i artikel 19.1 andra stycket FEU. Klaganden hävdade att om det konstateras att samarbets- och kontrollmekanismen samt artikel 19.1 andra stycket FEU ålägger Rumänien bindande skyldigheter och att Rumänien har underlåtit att fullgöra dessa skyldigheter, innebär detta att Lucian Netejoru inte har rätt att agera som legal företrädare, vilket innebär att svaromålet i ärendeakten (inbegripet motpartens yrkanden, anförda bevisning och invändningar) ska lämnas utan avseende.

41. Motparten hävdade att Högsta rättsrådets beslut nr 702/2015, genom vilket domare Netejoru utnämnts till generaldirektör, finns på Domar- och åklagarinspektionens webbplats. Motparten hänvisade vidare till undantagsförordning nr 77/2018. På denna grundval hävdade motparten att klagandens invändning skulle ogillas.

42. Mot denna bakgrund beslutade Tribunalul Olt (Regionala domstolen i Olt, Rumänien) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

"1. Ska [samarbets- och kontrollmekanismen], vilken inrättats genom [beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen], anses vara en rättsakt som beslutats av en unionsinstitution, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, vilken kan tolkas av [EU-domstolen]?"

2. Omfattas den tidslängd under vilken [samarbets- och kontrollmekanismen] 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?
3. Ska artikel 19.1 andra stycket [FEU] tolkas så, att medlemsstaterna enligt den bestämmelsen är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten, det vill säga garantier för att disciplinförfarandena för rumänska domare är oavhängiga genom att fjärma riskerna för politiskt inflytande över sådana förfaranden, såsom den risk som härrör från att ledningen för *Inspectia Judiciară* (Domar- och åklagarinspektionen, Rumänien) utses direkt av regeringen, även på tillförordnad basis?
4. Ska artikel 2 [FEU] tolkas så, att medlemsstaterna är skyldiga att iaktta rättsstatskriterierna, något som även krävs i de rapporter som upprättats inom ramen för [samarbets- och kontrollmekanismen], när regeringen direkt utser ledningen för *Inspectia Judiciară*, även på tillförordnad basis?"

B. Mål C-127/19

43. Klagandena i förevarande mål är föreningen för domarforum och Asociația "Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor" (föreningen "Rörelsen för värnande av åklagarnas ställning") (nedan kallad åklagarföreningen). Den 13 december 2018 väckte klagandena talan vid *Curtea de Apel Pitești* (Appellationsdomstolen i Pitești, Rumänien), med yrkande om ogiltigförklaring av två beslut som meddelats av Högsta rättsrådet i plenarsammansättning: beslut nr 910 av den 19 september 2018 om godkännande av föreskrifterna för utnämning och entledigande av åklagare med ledande funktioner på utredningsavdelningen¹⁵ och beslut nr 911 av den 19 september 2018 om godkännande av föreskrifterna för utnämning, tjänsteutövning och entledigande av åklagare med utredningsansvar på utredningsavdelningen.¹⁶

44. Dessa beslut hade antagits i enlighet med lag nr 207/2018. Genom artikel 1.45 i den lagen har det i lag nr 304/2004, efter artikel 88, införts de nya artiklarna 88¹–88⁹, vilka avser inrättandet av utredningsavdelningen och dess verksamhet. I artikel 88^{5.12} anges att "de förfaranden för utnämning, tjänsteutövning och entledigande (från ledningstjänster respektive utredningstjänster) som ska gälla på avdelningen, ska fastställas i föreskrifter som godkänns av Högsta rättsrådet i plenarsammansättning". De båda beslut som yrkandena om ogiltigförklaring avsåg hade antagits på grundval av den bestämmelsen.

45. Klagandena hävdade att dessa båda beslut strider mot konstitutionen och hänvisade till den bestämmelse i den rumänska konstitutionen där det anges att denna medlemsstat är skyldig att fullgöra sina skyldigheter enligt de fördrag som den är part i (artiklarna 11 och 148.2 i den rumänska konstitutionen). Klagandena hävdade också att vissa bestämmelser i de omtvistade lagstiftningsakterna strider mot överordnade rättsakter, inbegripet lagstiftningen, konstitutionen och FEUF. Klagandena hänvisade också till samarbets- och kontrollmekanismen. De anförde att inrättandet av utredningsavdelningen direkt påverkar befogenheterna för Nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet (DNA), vilket är en enhet som enligt kommissionens rapporter har uppnått betydande resultat inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen. Inrättandet av

15 Consiliului Superior al Magistraturii, CSM nr. 910/2018 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea și revocarea procurorilor cu funcții de conducere din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (*Monitorul Oficial* nr 812 av den 21 september 2018).

16 Consiliului Superior al Magistraturii, CSM nr. 911/2018 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea, continuarea activității și revocarea procurorilor cu funcții de execuție din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (*Monitorul Oficial*, nr 812 av den 21 september 2018).

utredningsavdelningen innebär att dussintals viktiga korruptionsärenden som pågår vid DNA kan komma att överföras till utredningsavdelningen enbart på grund av att fiktiva anmälningar inges mot domare, vilket kommer att leda till att en stor andel av direktoratets verksamhet helt kommer att upphöra.

46. I dom nr 33 av den 23 januari 2018 prövade Curtea Constituțională a României (Rumäniens författningsdomstol) bestämmelserna i lag nr 207/2018 inom ramen för den föregående kontrollen av dess grundlagsenlighet. Den slog fast att invändningarna avseende verkningarna av utredningsavdelningens inrättande på DNA:s befogenheter var ogrundade och att det inte fanns någon bindande unionsrättsakt som kunde anföras till stöd för de invändningar om grundlagsstridighet som grundats på artikel 148.2 och 148.4 i konstitutionen.

47. Den hänskjutande domstolen har påpekat att inrättandet av utredningsavdelningen har kritiserats i rapporter från Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco) och Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen). EU-kommissionen har hänvisat till deras rapporter i anslutning till de rapporter som den upprättat inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen. Den hänskjutande domstolen har konstaterat att staten är skyldig att iaktta beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och de rapporter som upprättas inom ramen för den och att denna skyldighet inte endast är ålagd statens lagstiftande myndigheter utan också förvaltningsmyndigheterna (i förevarande fall Högsta rättsrådet, som antar den sekundära genomförandelagstiftningen) och domstolarna.

48. Den hänskjutande domstolen har vidare påpekat att Curtea Constituțională (Författningsdomstolen) i dom nr 104 av den 6 mars 2018 konstaterade att innebörden av beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen inte har tolkats av EU-domstolen vad gäller dess innehåll, beskaffenhet och varaktighet eller huruvida dessa aspekter omfattas av anslutningsfördragets tillämpningsområde. Den hänskjutande domstolen anser därför att det behövs ett klagande av dessa rättsakters beskaffenhet och rättsverkningar för att den ska kunna avgöra målet.

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

1. Ska [samarbets- och kontrollmekanismen], vilken inrättats genom [beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen] anses vara en rättsakt som beslutats av en unionsinstitution, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, vilken kan tolkas av [EU-domstolen]?
2. Omfattas den tidslängd under vilken [samarbets- och kontrollmekanismen] 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?
3. Ska artikel 2 FEU, jämförd med artikel 4.3 FEU, tolkas så, att Rumäniens skyldighet att följa de krav som åläggs i de rapporter som upprättats inom ramen för [samarbets- och kontrollmekanism], vilken inrättats genom [beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen], ingår i medlemsstatens skyldighet att respektera rättsstatens principer?
4. Utgör artikel 2 FEU, särskilt skyldigheten att respektera rättsstatens värden, hinder – på grund av möjligheten att utöva indirekta påtryckningar på domare och åklagare – för en nationell lagstiftning om att hos Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (Åklagarmyndigheten vid Högsta domstolen, Rumänien) inrätta och organisera en avdelning för utredning av överträdelser begångna inom domstolsväsendet?

5. Utgör principen om domarnas oavhängighet, vilken är stadfäst i artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i [stadgan], såsom den principen tolkats av [EU-domstolen] (dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), hinder för att det hos Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (Åklagarmyndigheten vid Högsta domstolen) inrättas en avdelning för utredning av överträdelser begångna inom domstolsväsendet, med hänsyn till reglerna för utnämning/entledigande av åklagarna på den avdelningen, till reglerna för tjänsteutövning på den avdelningen, till det sätt på vilket avdelningens befogenhet bestäms samt till det begränsade antalet tjänster på den avdelningen?"

C. Mål C-195/19

50. Klaganden, PJ, väckte talan i samband med en skattetvist, vilken motparten, som var domare i det målet, ogillade. Klaganden ansåg att motparten inte hade uppfyllt sin lagstadgade skyldighet att motivera sitt avgörande inom den lagstadgade fristen av 30 dagar och därigenom hade hindrat den skadelidandes utövande av de rättsmedel som erbjuds i lag. Klaganden gjorde därför en brottsanmälan vid Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (Åklagarmyndigheten vid Appellationsdomstolen i Bukarest, Rumänien) och begärde att motparten skulle hållas straffrättsligt ansvarig för brottet missbruk av tjänsteställning.

51. Den åklagare som tilldelades målet vid Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (Åklagarmyndigheten vid Appellationsdomstolen i Bukarest) beslutade att väcka åtal, vilket senare lades ned på grund av att det missbruk som domaren anklagats för inte hade förelegat. Klaganden begärde omprövningen beslutet att lägga ned åtalet hos en överordnad åklagare.

52. Efter det att lag nr 207/2018 hade trätt i kraft överlämnade Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (Åklagarmyndigheten vid Appellationsdomstolen i Bukarest), i enlighet med artikel III i den lagen och i enlighet med den nya artikel 88¹ i lag nr 304/2004, klagomålet till utredningsavdelningen, eftersom det avsåg en domare. Även biträdande chefsåklagaren vid utredningsavdelningen avslög klagomålet som ogrundat. Klaganden väckte talan vid Curtea de Apel București (Appellationsdomstolen i Bukarest) (den hänskjutande domstolen) mot det ursprungliga beslutet som hade meddelats av åklagarmyndigheten vid den domstolen och som hade fastställts genom beslut av den biträdande chefsåklagaren vid utredningsavdelningen.

53. Den hänskjutande domstolen har förklarat att den antingen kan avslå överklagandet eller bifalla det. I sistnämnda fall kommer dess beslut att få till verkan att de beslut som har fattats av åklagarna blir ogiltiga och att ärendet återförvisas. I enlighet med avsnitt 2¹ i lag nr 304/2004 var den överordnade åklagare som kontrollerade lagenligheten och den materiella riktigheten hos det beslut som hade fattats av den åklagare som tilldelats ärendet anställd vid utredningsavdelningen. Om överklagandet bifalls kommer därför både den åklagare som tilldelades ärendet och den åklagare som är överordnad denna åklagare att vara anställda vid samma särskilda utredningsavdelning.

54. Under dessa omständigheter anser den hänskjutande domstolen att den är skyldig att undersöka huruvida unionsrätten utgör hinder för den nationella lagstiftningen om inrättande av utredningsavdelningen. Den nationella domstolen har erinrat om att kommissionen i 2018 års rapport inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen rekommenderade Rumänien att "omedelbart avbryta genomförandet av lagarna om rättsväsendet och efterföljande undantagsförordningar" och att "se över lagarna om rättsväsendet med fullt beaktande av de rekommendationer som utfärdats inom mekanismen samt av Venedigkommissionen och Greco".

55. Den nationella domstolen har påpekat att om det konstateras att artikel 67.1 FEUF samt första meningen i artikel 2 FEU respektive artikel 9 FEU utgör hinder för den nationella lagstiftningen i fråga, innebär detta att den måste ogiltigförklara samtliga ärendehandlingar som upprättats av utredningsavdelningen i det nationella målet. Den hänskjutande domstolen kommer också att behöva beakta EU-domstolens svar när den utser den behöriga avdelningen vid åklagarmyndigheten, för det fallet att överklagandet bifalls.

56. Mot denna bakgrund beslutade Curtea de Apel București (Appellationsdomstolen i Bukarest, Rumänien) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

1. Är den [samarbets- och kontrollmekanism] som inrättas genom kommissionens beslut 2006/928/EG av den 13 december 2006 och de krav som uttrycks i de rapporter som upprättas inom ramen för mekanismen bindande för Rumänien?
2. Utgör artikel 67.1 FEUF, artikel 2 första meningen och artikel 9 första meningen FEU hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det inrättas en avdelning av åklagarmyndigheten som har exklusiv behörighet att utreda samtliga överträdelser som begåtts av domare eller åklagare?
3. Utgör principen om europarättens företräde, som slogs fast i domen av den 15 juli 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66, och som bekräftats i EU-domstolens senare praxis, hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det är tillåtet för en politiskt/judiciell institution som Curtea Constituțională a României (Författningsdomstolen, Rumänien) att undergräva ovannämnda princip genom avgöranden som inte kan överklagas?"

D. Mål C-291/19

57. Genom fyra brottsanmälningar som ingavs i december 2015 och februari 2016 anmälde SO, klaganden, att fyra åklagare hade gjort sig skyldiga till brottet missbruk av tjänsteställning och att en advokat, som är medlem i advokatsamfundet i Brașov, hade gjort sig skyldig till brottet bestickning. Klaganden ingav senare en brottsanmälan mot två domare vid Judecătoria Brașov (Förstainstansdomstolen i Brașov, Rumänien) och vid Tribunalul Brașov (Regionala domstolen i Brașov, Rumänien), i vilken det hävdades att de var medlemmar i en brottsorganisation och att de i olika processer hade meddelat för honom ofördelaktiga avgöranden.

58. Genom beslut av den 8 september 2017 beslutade DNA:s avdelning för bekämpning av brott som är likställda med korruption att ärendet skulle läggas ner.

59. Klaganden ingav ett klagomål mot beslutet av den 8 september 2017 till den hierarkiskt överordnade åklagaren, det vill säga chefsåklagaren på DNA:s avdelning för bekämpning av brott som är likställda med korruption. Denne avslog överklagandet som ogrundat genom beslut av den 20 oktober 2017.

60. Den 11 september 2018 överklagade klaganden det ursprungliga beslutet, vilket fastställdes den 20 oktober 2017 vid Curtea de Apel Brașov (Appellationsdomstolen i Brașov, Rumänien), den hänskjutande domstolen.

61. Den hänskjutande domstolen har angett att eftersom förfarandet vid den kräver att en åklagare deltar vid förhandlingarna, närvarade en åklagare från DNA inledningsvis vid förhandlingarna. Efter det att ändringarna i lag nr 304/2004 hade trätt i kraft och Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen, Rumänien) hade meddelat dom nr 3 av den 26 februari 2019 ersattes åklagaren från DNA under pågående förhandling av en åklagare från Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Brașov (Åklagarmyndigheten vid Appellationsdomstolen i Brașov, Rumänien).

62. Den hänskjutande domstolen har förklarat att den fortsatta handläggningen i det nationella målet innebär att åklagarna från utredningsavdelningen kommer att delta. Om överklagandet skulle bifallas måste den hänskjutande domstolen dessutom överlämna målet till utredningsavdelningen för väckande av åtal. Under dessa omständigheter anser den hänskjutande domstolen att det är nödvändigt att fastställa huruvida unionsrätten utgör hinder för den nationella lagstiftningen om inrättande av utredningsavdelningen, med hänsyn till kommissionens rapport från 2018 om samarbets- och kontrollmekanismen. För det fallet att EU-domstolen skulle anse att rapporterna om samarbets- och kontrollmekanismen är bindande vill den nationella domstolen närmare bestämt få klarhet i denna skyldighets räckvidd och huruvida den endast omfattar slutsatserna i rapporterna eller huruvida den nationella domstolen också behöver beakta andra konstateranden i rapporten, inbegripet de som grundar sig på handlingar som härrör från Venedigkommissionen och Greco.

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

- ”1. Ska [samarbets- och kontrollmekanismen], vilken inrättats genom [beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen], anses vara en rättsakt som beslutats av en unionsinstitution, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, vilken kan tolkas av [EU-domstolen]?”
2. Är de krav som åläggs i de rapporter som upprättats inom ramen för mekanismen för samarbete och kontroll bindande för Rumänien, särskilt (men inte enbart) kravet att ändringar i lagstiftningen ska vara förenliga med de slutsatser som utfärdats enligt [samarbets- och kontrollmekanismen] och med de rekommendationer som utfärdats av Venedigkommissionen och [Greco]?”
3. Ska artikel 2 FEU, jämförd med artikel 4.3 FEU, tolkas så, att Rumäniens skyldighet att följa de krav som åläggs i de rapporter som upprättats inom ramen för [samarbets- och kontrollmekanismen], vilken inrättats genom [beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen], ingår i medlemsstatens skyldighet att respektera rättsstatens principer?”
4. Utgör principen om domarnas oavhängighet, vilken är stadfäst i artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i [stadgan], såsom den principen tolkats av [EU-domstolen] (dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), hinder för att det hos Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (Åklagarmyndigheten vid Högsta domstolen) inrättas en [utredningsavdelning], med hänsyn till reglerna för utnämning/entledigande av åklagarna på den avdelningen, till reglerna för tjänsteutövning på den avdelningen, till det sätt på vilket avdelningens befogenhet bestäms samt till det begränsade antalet tjänster på den avdelningen?”
5. Utgör artikel 47 [andra stycket] i [stadgan] angående rätten till en rättvis rättegång inom skälig tid hinder för att det hos Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (Åklagarmyndigheten vid Högsta domstolen) inrättas en [utredningsavdelning], med hänsyn till reglerna för tjänsteutövning på den avdelningen, till det sätt på vilket avdelningens befogenhet bestäms samt till det begränsade antalet tjänster på den avdelningen?”

E. Mål C-355/19

64. Klagandena i detta mål är föreningen för domarforum, åklagarföreningen och OL, som är en fysisk person (nedan kallade klagandena).

65. Den 23 januari 2019 väckte klagandena talan vid Curtea de Apel Pitești (Appellationsdomstolen i Pitești, Rumänien) om ogiltigförklaring av beslut nr 252 av den 23 oktober 2018, vilket har utfärdats av Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (statsåklagaren vid åklagarmyndigheten vid Högsta domstolen, nedan kallad motparten).¹⁷ Beslutet avser utredningsavdelningens organisation och verksamhet. Det har utfärdats på grundval av lag nr 207/2018, genom vilken utredningsavdelningen inrättades i enlighet med artikel II.10 och II.11 i undantagsförordning nr 90/2018.

66. Klagandena hävdade för det första att beslutet strider mot konstitutionen och hänvisade till den bestämmelse i den rumänska konstitutionen enligt vilken denna medlemsstat är skyldig att fullgöra sina skyldigheter enligt de fördrag som den är part i (artiklarna 11 och 148.2 i den rumänska konstitutionen). De invände för det andra mot ordalydelsen i beslutet med anledning av att några av dess bestämmelser strider mot vissa överordnade lagstiftningsakter (lagstiftningen, konstitutionen och fördraget om Europeiska unionen). Närmare bestämt hävdade de att beslutet i fråga inte beaktar de rekommendationer som anges i de rapporter som kommissionen har upprättat inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen.

67. Mot denna bakgrund, och enligt ett liknande resonemang som det som anförts av den hänskjutande domstolen i mål C-127/19, beslutade Curtea de Apel Pitești (Appellationsdomstolen i Pitești) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

1. Ska den [samarbets- och kontrollmekanism], vilken inrättats genom [beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen] anses vara en rättsakt som beslutats av en unionsinstitution, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, vilken kan tolkas av [EU-domstolen]?
2. Omfattas den tidslängd under vilken [samarbets- och kontrollmekanismen] 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?
3. Ska artikel 2 FEU tolkas så, att medlemsstaterna är skyldiga att respektera rättsstatskriterierna, vilket är något som även krävs i de rapporter som upprättats inom ramen för den [samarbets- och kontrollmekanism] som inrättats genom [beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen], i ett fall där det brådskande inrättats en avdelning inom åklagarmyndigheten med exklusiv behörighet att utreda överträdelse begångna av domare och åklagare och inrättandet av nämnda avdelning ger upphov till konkreta farhågor beträffande bekämpningen av korruption samt nämnda avdelning skulle kunna tjäna som ett ytterligare instrument för att utöva påtryckningar mot och skrämja domare och åklagare?
4. Ska artikel 19.1 andra stycke [FEU] tolkas så, att medlemsstaterna enligt den bestämmelsen är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten, det vill säga garantier för att straffrättsliga förfaranden mot domare och åklagare är fjärrade från riskerna för politiskt inflytande, i ett fall där det brådskande inrättats en avdelning inom åklagarmyndigheten med exklusiv behörighet att utreda överträdelse begångna av domare och åklagare och inrättandet av nämnda avdelning ger upphov till konkreta farhågor beträffande bekämpningen av korruption samt nämnda avdelning skulle kunna tjäna som ett ytterligare instrument för att utöva påtryckningar mot och skrämja domare och åklagare?"

¹⁷ Ordinul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nr. 252 din 23 octombrie 2018 privind organizarea și funcționarea în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție.

F. Förfarandet vid domstolen

68. Domstolens ordförande har genom beslut av den 21 mars 2019 förenat målen C-83/19, C-127/19 och C-195/19. Genom detta beslut avslogs även de hänskjutande domstolarnas begäran om att dessa mål ska handläggas skyndsamt i enlighet med artikel 105.1 i domstolens rättegångsregler, men beviljades att alla tre målen ska avgöras med förtur i enlighet med artikel 53.3 i rättegångsreglerna.

69. Genom skrivelser av den 11 och den 20 februari 2019 ansökte klagandena i målen C-83/19 respektive C-127/19 om interimistiska åtgärder enligt artikel 279 FEUF och artikel 160.2 och 160.7 i rättegångsreglerna. Domstolen svarade att den saknar behörighet att vidta sådana åtgärder inom ramen för förhandsavgöranden.

70. Till följd av det beslut som Curtea de Apel Craiova (Appellationsdomstolen i Craiova, Rumänien) meddelade den 8 februari 2019 har Tribunalul Olt (Regiondomstolen i Olt) genom beslut av den 12 februari 2019 överlämnat det nationella mål som avses i mål C-83/19 till Tribunalul Mehedinți (Regiondomstolen i Mehedinți, Rumänien). Tribunalul Olt (Regiondomstolen i Olt) har dock informerat domstolen om att alla ärendehandlingar, inbegripet begäran om förhandsavgörande, har vidhållits. Till följd av det beslut som Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen) meddelade den 10 juni 2020 har Curtea de Apel Pitești (Appellationsdomstolen i Pitești) överlämnat det nationella mål som avses i mål C-127/19 till Curtea de Apel Alba Iulia (Appellationsdomstolen i Alba Iulia, Rumänien). Curtea de Apel Pitești (Appellationsdomstolen i Pitești) har informerat domstolen om att alla ärendehandlingar har vidhållits.

71. Den hänskjutande domstolen i mål C-355/19 har också ansökt om skyndsamt handläggning. Den ansökan avslogs av domstolens ordförande genom beslut av den 27 juni 2019. Genom beslut av domstolens ordförande av den 18 september 2019 förordnades att det målet samt mål C-291/19 skulle avgöras med förtur.

72. I målen C-83/19, C-127/19 och C-195/19 har skriftliga yttranden ingetts av Domar- och åklagarinspektionen, den belgiska, den nederländska, den polska och den rumänska regeringen samt av kommissionen. Den svenska regeringen har ingett skriftliga yttranden i målen C-83/19 och C-127/19. Högsta rättsrådet och åklagarföreningen har ingett skriftliga yttranden i mål C-127/19.

73. I mål C-291/19 har skriftliga yttranden ingetts av den nederländska, den polska, den rumänska och den svenska regeringen samt av kommissionen.

74. I mål C-355/19 har skriftliga yttranden ingetts av föreningen för domarforum, statsåklagaren vid åklagarmyndigheten vid Högsta domstolen (nedan kallad statsåklagaren), den nederländska, den polska, den rumänska och den svenska regeringen samt kommissionen.

75. En gemensam förhandling hölls den 20 och 21 januari 2020, vid vilken följande berörda yttrade sig muntligen: föreningen för domarforum, åklagarföreningen, Högsta rättsrådet, OL, statsåklagaren, den belgiska, den danska, den nederländska, den rumänska och den svenska regeringen samt Europeiska kommissionen.

IV. Bedömning

76. Detta förslag till avgörande är indelat på följande sätt. Först behandlar jag de yrkanden om avvisning som har framställts i de olika målen vid EU-domstolen (A). Därefter redogör jag för den tillämpliga unionslagstiftningen och de måttstockar som bedömningen i de förevarande målen bör grunda sig på (B). Slutligen gör jag en bedömning av de nationella bestämmelserna i fråga (C).

A. Upptagande till prövning

77. De olika berörda som har inkommit med yttranden i de olika målen har hävdade att domstolen bör låta bli att svara på vissa eller alla de frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande i de förevarande målen. De invändningar som har anförts med avseende på de olika målen kan "omgrupperas" efter olika huvudsakliga "teman" som avser att unionen saknar befogenheter inom de områden som omfattas av de hänskjutna frågorna. Invändningarna avser särskilt i) att domstolarna organiseras på nationell nivå, ii) att domstolen saknar behörighet att tolka beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen, iii) att domstolens svar inte är relevanta för avgörandet av de mål som är anhängiga vid de hänskjutande domstolarna och iv) att vissa av tolkningsfrågorna inte längre har något föremål.

78. Samtliga dessa invändningar har framställts som invändningar mot att de hänskjutna frågorna tas upp till prövning. Jag anser emellertid att argumenten avseende i) avsaknad av unionsbefogenheter vad gäller organisationen av domstolarna i medlemsstaterna och ii) samarbets- och kontrollmekanismens rättsliga beskaffenhet egentligen avser EU-domstolens behörighet.

79. Frågorna avseende behörigheten överlappar dessutom till stor del den materiella prövningen av bestämmelserna i fråga. Frågan huruvida de nationella bestämmelser om domstolsorganisationen som avses i de förevarande målen omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, är oupplösligt förbunden med svaren på de hänskjutna frågorna, vilka just handlar om tillämpningsområdet för artiklarna 2 och 19.1 FEU och artikel 47 i stadgan samt de krav och verkningar som följer av dessa artiklar.¹⁸ Som domstolen konstaterade i domen A.K. m.fl. med avseende på liknande argument avser de ställda frågorna tolkningen av bestämmelserna i fråga och omfattas därför av domstolens behörighet enligt artikel 267 FEUF.¹⁹

80. Av dessa skäl behandlar jag de båda invändningarna avseende domstolens behörighet i avsnitt B nedan, där jag redogör för vilka bestämmelser som faktiskt är tillämpliga i de förevarande målen och vilket slag av prövning de kräver. I detta avsnitt, avsnitt A i detta förslag till avgörande, kommer jag endast behandla de yrkanden som, i själva verket, avser avvísning, vilka framställts av olika berörda med avseende på enskilda frågor i respektive mål.

81. Det ska påpekas att den rumänska regeringen i sina skriftliga yttranden yrkade att de flesta av de hänskjutna frågorna i de förevarande målen vid domstolen skulle avvisas.²⁰ Vid förhandlingen ändrade den rumänska regeringen emellertid avsevärt sin ståndpunkt, vilket vad jag förstår beror på att Rumänien i mellantiden har fått en ny regering och att denna regering också har en ny politik.²¹

82. Den rumänska regeringen drog vid förhandlingen emellertid inte uttryckligen tillbaka sina skriftliga yttranden och inte heller de argument som hade anförts i dessa avseende upptagandet till prövning. Jag antar därför att domstolen fortfarande är skyldig att svara på de argument avseende upptagandet till prövning som den rumänska regeringen anförde i sina skriftliga yttranden.

83. Som en gemensam inledning till de enskilda målen i detta avsnitt ska det erinras om att enligt fast rättspraxis ankommer det uteslutande på den nationella domstolen, vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt som tolkningsfrågornas relevans. Domstolen är i princip skyldig att meddela ett avgörande när frågorna rör tolkningen av unionsbestämmelser. Tolkningsfrågor presumeras vara relevanta. Domstolen kan avvisa en

18 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 mars 2017, X och X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punkt 37), och dom av den 26 september 2018, Belastingdienst/Toeslagen (Överklagandets suspensiva verkan) (C-175/17, EU:C:2018:776, punkt 24).

19 Dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 74).

20 Särskilt den första och den andra frågan i mål C-83/19, den första till den tredje frågan i mål C-127/19, den första frågan i mål C-195/19, den första till den tredje frågan i mål C-291/19 samt den första, den andra och den fjärde frågan i mål C-355/19.

21 Se även punkterna 144, 263, 284 och 285 nedan.

tolkningsfråga endast under begränsade omständigheter, exempelvis då kraven i artikel 94 i rättegångsreglerna inte är uppfyllda eller då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller då frågorna är hypotetiska.²² Det är mot bakgrund av dessa principer som jag kommer att bedöma invändningarna mot att tolkningsfrågorna i de förevarande målen tas upp till prövning.

1. C-83/19

84. Två grupper av argument har anförts mot att detta mål kan tas upp till prövning. Den första avser att frågorna inte är nödvändiga eller relevanta för det nationella målet. Den andra avser att målet inte längre har något föremål.

85. Domar- och åklagarinspektionen har hävdade att de frågor som ställts i mål C-83/19 inte är relevanta för avgörandet av det nationella målet. Även den rumänska regeringen anförde detta argument i sina skriftliga yttranden avseende den första och den andra frågan. Den rumänska regeringen har dessutom påpekat att den hänskjutande domstolen inte har förklarat varför den anser att en begäran om förhandsavgörande är nödvändig.

86. Kommissionen har å sin sida hävdade att frågorna inte längre är relevanta, eftersom det nationella målet inte längre har något föremål. Kommissionen har anförde att Högsta rättsrådet i plenarsammansättning den 15 maj 2019 utsåg domare Netejoru som generaldirektör för Domar- och åklagarinspektionen för ytterligare tre år, i enlighet med bestämmelserna i lag nr 317/2004. Kommissionen anser att tolkningsfrågorna därför inte längre är relevanta. Att samma person i efterhand utnämns efter ett lagenligt anordnat uttagningsprov sätter punkt för ett eventuellt ingripande i domstolarnas oavhängighet från den verkställande maktens sida.

87. Beträffande att domare Netejoru före den 15 maj 2019 inte hade befogenhet att företräda Domar- och åklagarinspektionen och således inte hade denna befogenhet då han ingav inlagor på Domar- och åklagarinspektionens vägnar anser kommissionen att denna situation kan avhjälpas genom tillämpning av artikel 82.1 i Codul de procedură civilă al României (rumänska civilprocesslagen). I den bestämmelsen anges att "[n]är domstolen konstaterar att det saknas bevis för att en person som handlat för en parts räkning är behörig att företräda parten, ska domstolen förelägga parten att avhjälpa bristen...." De frågor som hänskjutits för förhandsavgörande är följaktligen hypotetiska och bör avvisas.

88. Ingen av de ovanstående invändningarna mot upptagandet till prövning är enligt min mening övertygande.

89. För det första har den hänskjutande domstolen förklarat på vilket sätt de hänskjutna frågorna är relevanta för det nationella målet. Enligt begäran om förhandsavgörande måste den nationella domstolen enligt nationella processuella bestämmelser *som en prejudicialfråga* pröva de processinvändningar som kan göra det onödigt att pröva bevisningen eller saken.²³ Det nationella målet har vilandeförklarats i detta skede just på grund av processinvändningen avseende att domare Netejoru, som i egenskap av generaldirektör i enlighet med undantagsförordning nr 77/2018 undertecknade svaromålet som företrädare för Domar- och åklagarinspektionen, inte hade behörighet att företräda inspektionen.

22 Se, exempelvis, dom av den 25 juli 2018, Confédération paysanne m.fl. (C-528/16, EU:C:2018:583, punkterna 72 och 73 och där angiven rättspraxis), eller dom av den 1 oktober 2019, Blaise m.fl. (C-616/17, EU:C:2019:800, punkt 35).

23 Artikel 248 i Lege nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (lag nr 134/2010 om civilprocesslagen), offentliggjord i ändrad lydelse i *Monitorul Oficial* nr 247 av den 10 april 2015.

90. Det är ganska tydligt vilken "dominoeffekt" ett svar från EU-domstolen skulle kunna få på det nationella förfarandet. Om processinvändningen skulle bifallas av den hänskjutande domstolen, innebär detta att svaromålet måste lämnas utan avseende och således även den bevisning och de invändningar som anförts i det. Ett sådant bifall skulle helt klart få återverkningar på avgörandet av det nationella målet, vilket avser en ansökan från föreningen för domarforum om att motparten ska föreläggas att lämna ut information som innehas av Domar- och åklagarinspektionen.

91. Jag medger att innehållet i de frågor som har hänskjutits i detta mål ligger ganska långt från saken i det nationella målet, vilket avser den talan som väckts med avseende på begäran om information. Att i ett sådant nationellt mål i materiellt hänseende öppna upp hela frågan om en eventuellt problematisk utnämning av generaldirektören kan dessutom tyckas vara ganska konstlat.

92. Det som den hänskjutande domstolen vill få klarhet i är emellertid prejudicialfrågan om huruvida domare Netejoru kan agera som företrädare, vilken har anförts som en rättegångsfråga i det nationella målet. Den omständigheten att begäran om förhandsavgörande avser en prejudicialfråga i det nationella målet innebär inte att frågan saknar relevans och att begäran om förhandsavgörande således inte kan tas upp till prövning. Domstolen har nämligen, vid bedömningen av huruvida en fråga som hänskjutits är nödvändig för att en hänskjutande domstol ska kunna "döma i saken" i den mening som avses i artikel 267 andra stycket FEUF, antagit en vid tolkning av detta begrepp. Detta begrepp omfattar "hela det förfarande som leder fram till den hänskjutande domstolens dom, så att EU-domstolen kan tolka alla processuella bestämmelser i unionsrätten som den hänskjutande domstolen måste tillämpa för att meddela sin dom."²⁴ Denna tolkning har gjort det möjligt att anse att processuella frågor rörande hela processen fram till meddelandet av domen kan tas upp till prövning, inbegripet alla frågor som rör vem som ska bära rättegångskostnaderna eller rörande bevisupptagningen.²⁵ Dessutom har EU-domstolen tidigare traditionellt visat sig vara ganska frikostig genom att inte alltför noggrant pröva huruvida de ställda frågorna i materiellt hänseende har ett nära samband med det nationella målet.²⁶

93. För det andra ska även den invändning som har framställts av kommissionen ogillas. Det måste medges att enligt fast rättspraxis förutsätter förfarandet med förhandsavgörande att ett mål faktiskt *är anhängigt* vid den nationella domstolen.²⁷ Detta innebär att om föremålet för tvisten inte längre föreligger, så att de ställda frågorna således blir hypotetiska eller utan samband med en faktisk tvist, ska EU-domstolen besluta att ett avgörande avseende begäran om förhandsavgörande inte behöver meddelas.²⁸

94. I förevarande mål finns det emellertid inget i handlingarna i målet vid EU-domstolen som visar att antingen processinvändningen i det nationella målet eller det nationella målet i sig inte längre har något föremål. Det har inte bekräftats att den efterföljande lagliga utnämningen av domare Netejoru på tjänsten som generaldirektör påverkar giltigheten av handlingar utförda som ställföreträdare före utnämningen i fråga.

24 Dom av den 17 februari 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, punkt 42).

25 Ibidem, punkterna 35–45. Se även, beträffande de olika konstellationer i vilka frågor som rör fördelningen av rättegångskostnaderna kan tas upp till prövning, mitt förslag till yttrande i målet Pegaso och Sistemi di Sicurezza (C-521/18, EU:C:2020:306, punkt 58 och följande punkter).

26 För ett nyligt exempel, se den ovan nämnda domen av den 1 oktober 2019, Blaise m.fl. (C-616/17, EU:C:2019:800, punkterna 31–39), i vilken saken i det nationella förfarande som föranledde tolkningsfrågorna rörde ett brottmål avseende avsiktlig förstörelse av egendom. I det sammanhanget prövade domstolen ett antal ganska komplexa frågor rörande giltigheten av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG och godkännandet av glyfosat, vilka i materiellt hänseende också kunde anses ligga ganska långt från de faktiska frågorna vid den nationella domstolen.

27 Se, exempelvis, dom av den 19 juni 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 31).

28 Se, exempelvis, beslut av den 10 januari 2019, Mahmood m.fl. (C-169/18, EU:C:2019:5, punkterna 25 och 26), beslut av den 2 maj 2019, Faggiano (C-524/16, ej publicerat, EU:C:2019:399, punkterna 23 och 24), och beslut av den 1 oktober 2019, YX (Översändande av en dom till den medlemsstat där den dömde är medborgare) (C-495/18, EU:C:2019:808, punkterna 23–26).

95. Även om domstolen värdesätter kommissionens bistånd med att identifiera den eventuellt tillämpliga nationella lagstiftningen avseende denna fråga, ankommer det inte på domstolen att tolka sådana bestämmelser. Av begäran om förhandsavgörande framgår det dessutom att den hänskjutande domstolen anser att den är skyldig att pröva den processinvändning som har framställts av klaganden, och att den måste bedöma huruvida företräddandet av Domar- och åklagarinspektionen var lagenligt *vid den tidpunkt då svaromålet ingavs*.²⁹ Enligt detta synsätt, som det ankommer på den nationella domstolen att bedöma huruvida det är korrekt, kan den omständigheten att en viss person utnämns till samma tjänst *efter den tidpunkten* inte avhjälpa den tidigare avsaknaden av befogenhet att företräda Domar- och åklagarinspektionen.

96. Mot bakgrund av ovanstående överväganden anser jag att tolkningsfrågorna i mål C-83/19 kan tas upp till prövning.

2. C-127/19 och C-355/19

97. I mål C-127/19 hävdade den rumänska regeringen i sina skriftliga yttranden att den första, den andra och den tredje frågan, rörande samarbets- och kontrollmekanismens rättsliga beskaffenhet och verkningar, inte har något samband med föremålet för det nationella målet. På liknande sätt, men genom en generell invändning avseende att ingen av de frågor som hänskjutits i mål C-127/19 kan tas upp till prövning, har Högsta rättsrådet hävdat att den hänskjutande domstolens frågor inte avser tolkningen av unionsrätten, utan att den hänskjutande domstolen i stället vill att EU-domstolen ska tillämpa unionsrätten på det aktuella målet och vill ha ett rådgivande yttrande om nationella bestämmelser. Vid förhandlingen tillade Högsta rättsrådet att frågorna är irrelevanta för saken i det nationella målet, vilket avser rättsenligheten av de båda administrativa rättsakter som antagits av Högsta rättsrådet och inte av den lag genom vilken utredningsavdelningen inrättades. Eftersom den hänskjutande domstolen inte är behörig att pröva den nationella lagstiftningen, vilket är en fråga som är anhängig vid Curtea Constituțională a României (Författningsdomstolen), ska frågorna enligt Högsta rättsrådet avvisas.

98. I mål C-355/19 hävdade den rumänska regeringen i sina skriftliga yttranden att den hänskjutande domstolen inte har visat att den första, den andra och den fjärde frågan är relevanta med avseende på det nationella målet.

99. Mål C-127/19 avser en ogiltigförklaring av besluten nr 910 och nr 911, vilka Högsta rättsrådet i plenarsammansättning meddelade den 19 september 2018. Den hänskjutande domstolen har förklarat att dessa rättsakter antogs i syfte att tillämpa de ändringar som införts genom lag nr 207/2018 och att de därför syftar till att underlätta utredningsavdelningens verksamhet. Den hänskjutande domstolen anser att det i detta sammanhang är nödvändigt att klargöra hur samarbets- och kontrollmekanismen samt artikel 2, artikel 4.3 och artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan ska tolkas, så att den kan avgöra huruvida utredningsavdelningens inrättande genom lag nr 207/2018 är förenlig med dessa bestämmelser. Denna lag utgör den rättsliga grunden för de rättsakter vilkas ogiltigförklaring har yrkats i det nationella målet.

100. Dessa förklaringar visar att det finns ett tydligt funktionellt samband mellan de rättsakter som avses i det nationella målet och lag nr 207/2018, genom vilken utredningsavdelningen inrättats. Ett konstaterande av att inrättandet av utredningsavdelningen är oförenligt med unionsrätten skulle oundvikligen inverka på prövningen av de administrativa rättsakter som utgör föremålet för det nationella målet. För att uttrycka det enkelt: om den grundläggande rättsakten konstateras vara oförenlig, är även de senare rättsakter som antagits för tillämpning av den rättsakten oförenliga.

²⁹ Den nationella domstolen har förklarat att i artikel 208.2 i den rumänska civilprocesslagen föreskrivs att "underlåtenhet att inge svaromål inom den lagstadgade fristen medför att svaranden förlorar rätten att åberopa bevisning och att framställa invändningar om rättegångshinder, med undantag för invändningar som utgör tvingande rätt, med förbehåll för undantag som är angivna i lag".

101. Detta visar enligt min mening tydligt på vilket sätt de frågor som har hänskjutits i mål C-127/19 är relevanta för den talan om ogiltigförklaring som är anhängig i det nationella målet vid den hänskjutande domstolen. De yrkanden om avvisning som har framställts i detta mål ska därför ogillas.

102. På liknande sätt avser mål C-355/19 ogiltigförklaring av en administrativ rättsakt som har antagits i syfte att tillämpa de ändringar som har införts genom lag nr 207/2018 och underlätta utredningsavdelningens verksamhet. Den hänskjutande domstolen anser att det i detta sammanhang är nödvändigt att klargöra hur samarbets- och kontrollmekanismen samt artikel 2, artikel 4.3 och artikel 19.1 FEU och artikel 47 i stadgan ska tolkas, så att det kan avgöras huruvida utredningsavdelningens inrättande genom lag nr 207/2018 är förenlig med dessa bestämmelser. Nämda lag utgör den rättsliga grunden för antagandet av de rättsakter vilkas ogiltigförklaring har yrkats i det nationella målet.

103. Dessa frågor kan tas upp till prövning av samma skäl som frågorna i mål C-127/19: Det handlar ännu en gång om logiken kring rättslig grund. Om den grundläggande rättsakten, lag nr 207/2018 genom vilken utredningsavdelningen inrättats, konstateras vara oförenlig, måste samma öde tillkomma den administrativa rättsakt som avses i det nationella målet och som har antagits för tillämpning av grundrättsakten.

104. Följaktligen kan även den första, den andra och den fjärde frågan i mål C-355/19 tas upp till prövning.

3. C-195/19 och C-291/19

105. Den rumänska regeringen invände i sina skriftliga yttranden mot att den första frågan i mål C-195/19 och den första, den andra och den tredje frågan i mål C-291/19 kan tas upp till prövning. Enligt den rumänska regeringen är dessa frågor, som rör den rättsliga beskaffenheten hos beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och kommissionens rapporter, inte relevanta för de nationella målen i fråga.

106. Mål C-195/19 avser ett pågående mål avseende en domares straffrättsliga ansvar. Den hänskjutande domstolen har förklarat att om överklagandet bifalls kommer både den åklagare som tilldelats ärendet och den överordnade åklagaren som utövar tillsyn över förstnämnda åklagare att vara anställda vid samma särskilda utredningsavdelning. Mot denna bakgrund anser den hänskjutande domstolen att den är skyldig att pröva huruvida unionsrätten utgör hinder för den nationella lagstiftningen om inrättande av utredningsavdelningen. Den har därför ställt frågor om huruvida den nationella lagstiftningen är förenlig med samarbets- och kontrollmekanismen och – i den andra frågan i mål C-195/19 – även med artikel 2 FEU. Den nationella domstolen har påpekat att om det konstateras att unionsrätten utgör hinder för den nationella lagstiftningen om inrättande av utredningsavdelningen, innebär detta att den måste ogiltigförklara samtliga ärendehandlingar som upprättats av utredningsavdelningen i det nationella målet. Den hänskjutande domstolen kommer också att behöva beakta EU-domstolens svar när den utser den behöriga avdelningen vid åklagarmyndigheten, för det fallet att överklagandet bifalls.

107. Denna motivering visar tydligt att den första och den andra frågan i mål C-195/19 – i den del den andra frågan avser artikel 2 FEU – är relevanta för det nationella målet.

108. När det gäller huruvida den första, den andra och den tredje frågan i mål C-291/19 kan tas upp till prövning har den hänskjutande domstolen som motivering till att de frågor som hänskjutits i detta mål är relevanta angett att den fortsatta handläggningen i det nationella målet innebär att åklagarna från utredningsavdelningen kommer att delta. Det är därför nödvändigt att fastställa huruvida unionsrätten utgör hinder för den nationella lagstiftningen om inrättande av utredningsavdelningen. Om den hänskjutande domstolen skulle bifalla överklagandet måste den överlämna målet till utredningsavdelningen för väckande av åtal.

109. Mot bakgrund av dessa klargöranden anser jag, av samma skäl som de som just angetts avseende den första frågan och delvis den andra frågan i mål C-195/19, att även den första, den andra och den tredje frågan i mål C-291/19 kan tas upp till prövning.

110. Jag instämmer emellertid med den rumänska regeringen i att den andra frågan i mål C-195/19 – i den del det hänvisas till artikel 9 FEU och artikel 67.1 FEUF – och den tredje frågan i samma mål ska avvisas. Vad gäller den tredje frågan i mål C-195/19 har den rumänska regeringen hävdats att en fråga som ställs för att få klarhet i huruvida principen om företräde utgör hinder för nationell lagstiftning, enligt vilken Curtea Constituțională (Författningsdomstolen) får underlåta att beakta denna princip genom beslut som inte kan överklagas, är av en "teoretisk och allmän" karaktär och som sådan inte har något samband med saken i det nationella målet.

111. Vad gäller den andra frågan i mål C-195/19 innehåller begäran om förhandsavgörande inte någon förklaring som visar på vilket sätt just artikel 9 FEU (i vilken principen om jämlikhet mellan unionsmedborgarna stadfästs) och artikel 67.1 FEUF (i vilken det anges att unionen ska utgöra ett område med frihet, säkerhet och rättvisa) skulle vara relevanta för det aktuella målet. I den del det i denna fråga hänvisas till dessa bestämmelser uppfyller den inte kraven i artikel 94 i domstolens rättegångsregler. Enligt fast rättspraxis är det nämligen nödvändigt att den nationella domstolen åtminstone i viss mån förklarar varför den begär tolkning av just de angivna unionsbestämmelserna och varför den anser att det finns ett samband mellan de bestämmelserna och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet.³⁰

112. Den tredje frågan i mål C-195/19 innehåller enligt min mening samma fel, men dessutom även ett ytterligare fel. Som den rumänska regeringen har påpekat uppfyller även denna fråga långt ifrån kraven i artikel 94 i rättegångsreglerna. Genom denna fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida principen om företräde utgör hinder för nationell lagstiftning, enligt vilken Curtea Constituțională (Författningsdomstolen) får underlåta att beakta denna princip genom beslut som inte kan överklagas. Inte på något ställe i begäran om förhandsavgörande nämns emellertid vilka specifika bestämmelser som avses och varför de är problematiska. Den hänskjutande domstolen har endast citerat vissa utdrag ur domar från Curtea Constituțională (Författningsdomstolen), i vilken denna tagit ställning till samarbets- och kontrollmekanismen i olika mål, dock utan att tillhandahålla något sammanhang eller någon förklaring av huruvida dessa domar avser nationella bestämmelser som har samband med det nationella målet.

113. Denna fråga innehåller vidare såsom den är utformad även en (inte särskilt smickrande) implicit bedömning av Curtea Constituțională (Författningsdomstolen) praxis, varigenom EU-domstolen uppmanas att instämma i en viss tolkning av den praxisen i olika icke-relaterade mål, om vilka endast väldigt litet information (selektivt) tillhandahålls, och således ifrågasätta en högre nationell domstols institutionella auktoritet. Detta är emellertid inte EU-domstolens roll inom ramen för ett förhandsavgörande.³¹

30 Se, exempelvis, dom av den 10 mars 2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, punkt 115), eller beslut av den 12 maj 2016, Security Service m.fl. (C-692/15 till C-694/15, EU:C:2016:344, punkt 20).

31 Se för ett liknande resonemang, beträffande frågor som i liknanden ordalag ställts av en nationell domstol, mitt förslag till avgörande i målet Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:340, punkterna 36 och 50).

114. Mot denna bakgrund anser jag att varken den andra fråga som hänskjutits i mål C-195/19 – i den del den avser artikel 9 FEU och artikel 67.1 FEUF – eller den tredje frågan som hänskjutits i samma mål kan tas upp till prövning.

4. Slutsats om huruvida frågorna kan tas upp till prövning

115. Jag anser att den andra tolkningsfrågan i mål C-195/19 – såvitt den avser artikel 9 FEU och artikel 67.1 FEUF – och den tredje tolkningsfrågan i samma mål ska avvisas. Övriga frågor som har hänskjutits i de förevarande fem målen kan enligt min mening tas upp till prövning.

116. För tydlighetens skull kommer jag emellertid att omgruppera alla de frågor som har ställts i de förevarande målen efter den tillämpliga lagstiftning som avses. När frågan om tillämplig lagstiftning har avgjorts kommer detta att utgöra ramen för de två sakfrågor som avses i de förevarande målen.

117. De hänskjutande domstolarna i de förevarande målen har i sina frågor hänvisat till ett antal olika unionsrättsakter. Dels har de frågat om samarbets- och kontrollmekanismens beskaffenhet, rättsliga värde och verkningar³² samt om huruvida de nationella bestämmelserna i fråga omfattas av denna mekanisms tillämpningsområde.³³ Dels har de också frågat om tolkningen av artikel 47 i stadgan samt artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 2 och artikel 4.3 FEU.³⁴

118. De frågor som avser vilken som är den lagstiftning som är lämplig att tillämpa vid prövningen har vidare ställts i syfte att erhålla en tolkning av unionsrätten, för att göra det möjligt för de nationella domstolarna att bedöma huruvida de nationella bestämmelserna i fråga, rörande utnämningen av ledningen för Domar- och åklagarinspektionen på tillförordnad basis³⁵ och inrättandet av utredningsavdelningen³⁶ är förenliga med nämnda unionsbestämmelser.

119. I återstoden av detta förslag till avgörande kommer jag därför att först granska de relevanta bestämmelserna i unionsrätten (beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen, artikel 47 i stadgan och artikel 2 och artikel 19.1 FEU) och de måttstockar som anges i dessa med avseende på de förevarande målen (B). Därefter kommer jag att tillämpa de krav som följer av unionsbestämmelserna på de nationella bestämmelserna i fråga, i syfte att ge de hänskjutande domstolarna vägledning i de sakfrågor som de har att avgöra (C).

B. Relevant unionsrätt och måttstockar

1. Samarbets- och kontrollmekanismen

120. I de olika begärandena om förhandsavgörande i de mål som avses i detta förslag till avgörande har flera frågor ställts om beskaffenheten, det rättsliga värdet och verkningarna av beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och av de rapporter som har antagits på grundval av det beslutet.

32 Den första och den andra frågan i målen C-83/19, C-127/19, C-291/19 och C-355/19 samt den första frågan i mål C-195/19.

33 Enligt min mening är det detta som är syftet med de hänskjutande domstolarnas fjärde fråga i mål C-83/19 samt den tredje frågan i målen C-127/19, C-291/19 och C-355/19. De hänskjutande domstolarna vill få klarhet i huruvida medlemsstaterna är skyldiga att iakttå rättsstatskriteriet i artikel 2 FEU och huruvida detta krav, som också åläggs genom beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och rapporterna om denna mekanism, ska tolkas så, att det utgör hinder för de nationella åtgärderna i fråga. Se punkterna 121 och 173 nedan.

34 Den tredje frågan i mål C-83/19, den fjärde och den femte frågan i mål C-127/19, den andra frågan i mål C-195/19 – i den del den avser artikel 2 FEU, den fjärde och den femte frågan i mål C-291/19 och den fjärde frågan i mål C-355/19.

35 Den tredje frågan i mål C-83/19.

36 Den fjärde och den femte frågan i målen C-127/19 och C-291/19, den andra frågan i mål C-195/19 och den fjärde frågan i mål C-355/19.

121. De hänskjutande domstolarna vill för det första få klarhet i huruvida beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och de rapporter som kommissionen har antagit på grundval av det utgör rättsakter som beslutats av unionens institutioner i den mening som avses i artikel 267 FEUF och huruvida domstolen får tolka dem.³⁷ För det andra, omfattas samarbets- och kontrollmekanismens innehåll, beskaffenhet och varaktighet av anslutningsfördragets tillämpningsområde?³⁸ De hänskjutande domstolarna vill för det tredje få klarhet i huruvida de krav som fastställts inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen³⁹ och i de rapporter som kommissionen upprättat inom ramen för denna mekanism är bindande.⁴⁰ De har för det fjärde också frågat huruvida artikel 2 FEU jämförd med artikel 4.3 FEU ska tolkas så, att Rumäniens skyldighet att uppfylla de krav som fastställs i rapporterna om samarbets- och kontrollmekanismen utgör en del av skyldigheten att iakttta rättsstatsprincipen⁴¹ och huruvida denna skyldighet omfattar utnämningen av ledningen för Domar- och åklagarinspektionen på tillförordnad basis⁴² och inrättandet av utredningsavdelningen.⁴³

122. Jag kommer att behandla samtliga dessa frågor i tur och ordning på följande sätt. Först kommer jag att bekräfta att beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och de rapporter som kommissionen har antagit på grundval av det beslutet faktiskt utgör unionsrättsakter (a). Därefter kommer jag att undersöka huruvida anslutningsfördraget utgör den korrekta rättsliga grunden för beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen (b). För det tredje kommer jag att behandla frågan om det rättsliga värdet och verkningarna av samarbets- och kontrollmekanismen och av de rapporter som kommissionen har antagit inom ramen för den (c). För det fjärde kommer jag att avsluta detta avsnitt med att undersöka huruvida de nationella åtgärder som avses i de förevarande målen omfattas av samarbets- och kontrollmekanismens tillämpningsområde (d).

a) Utgör beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och de rapporter som har antagits inom ramen för denna mekanism unionsrättsakter?

123. Alla de berörda som har yttrat sig på denna punkt⁴⁴ är, med undantag för Högsta rättsrådet, eniga om att denna fråga ska besvaras jakande. Högsta rättsrådet har i sina skriftliga yttranden hävdat att beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen är ett samarbetsinstrument som har inrättats av kommissionen och inte en lagstiftningsakt som kan omfattas av EU-domstolens behörighet enligt artikel 267 FEUF. Vid förhandlingen ansåg detta organ emellertid att beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen är en bindande rättsakt, men att rekommendationerna i det inte är bindande.

124. Enligt min mening råder det, oberoende av frågan om huruvida beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och de rapporter som har antagits på grundval av det eventuellt är bindande, ingen tvekan om att båda dessa är unionsrättsakter och att domstolen enligt artikel 267 FEUF är behörig att tolka dem inom ramen för förfarandet för förhandsavgörande.

125. Beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen utgör ett beslut i den mening som avses i artikel 288 fjärde stycket FEUF. Det har antagits av kommissionen i enlighet med artiklarna 37 och 38 i anslutningsakten. Jag kan därför inte se varför det inte skulle vara en "rättsakt som beslutats av unionens institutioner" i den mening som avses i artikel 267 FEUF.

37 Den första frågan i målen C-83/19, C-127/19, C-291/19 och C-355/19.

38 Första delen av den andra frågan i målen C-83/19, C-127/19 och C-355/19.

39 Den första frågan i mål C-195/19.

40 Andra delen av den andra frågan i målen C-83/19, C-127/19, C-355/19 samt den första frågan i mål C-195/19 och den andra frågan i mål C-291/19.

41 Den tredje frågan i målen C-127/19 och C-291/19.

42 Den fjärde frågan i mål C-83/19.

43 Den tredje frågan i mål C-355/19.

44 Åklagarföreningen, föreningen för domarforum, statsåklagaren, kommissionen samt den belgiska, den nederländska, den rumänska och den svenska regeringen.

126. Det samma gäller de rapporter som kommissionen har antagit på grundval av beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen. Om man även här bortser från frågan om huruvida de är bindande eller inte, vilket är en helt annan fråga, tillerkänner artikel 267 FEUF domstolen behörighet, *utan undantag*, att meddela förhandsavgöranden om giltigheten och tolkningen av *rättsakter som beslutats av unionens institutioner*.⁴⁵ Domstolens behörighet är därför inte begränsad till rättsakter som har bindande verkan,⁴⁶ såsom det har fastställts vid de olika tillfällen då domstolen inom ramen för förhandsavgöranden har prövat tolkningen av rekommendationer eller andra atypiska, icke-bindande rättsakter.⁴⁷

127. Den första frågan i målen C-83/19, C-127/19, C-291/19 och C-355/19 bör följaktligen besvaras så, att beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och de rapporter som kommissionen har upprättat inom ramen för den mekanismen är rättsakter som beslutats av unionens institutioner i den mening som avses i artikel 267 FEUF och kan därför tolkas av domstolen enligt den bestämmelsen.

b) Utgör anslutningsfördraget en korrekt rättslig grund?

128. I flera av tolkningsfrågorna frågas det huruvida "den tidslängd under vilken samarbets- och kontrollmekanismen ska tillämpas samt mekanismens innehåll och beskaffenhet" omfattas av "tillämpningsområdet för anslutningsfördraget".⁴⁸ Enligt min mening syftar dessa frågor till ett klagande av huruvida beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen, med nuvarande beskaffenhet, räckvidd och form, med giltig verkan kunde grunda sig på anslutningsfördraget. Uttryckta på detta sätt närmar dessa frågor sig en underförstådd invändning mot en unionsrättsakts giltighet.⁴⁹

129. Mot bakgrund av de argument som har anförts inom ramen för förevarande förfarande ser jag inget skäl till att det nuvarande beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen inte kunde ha antagits på basen av anslutningsfördraget och anslutningsakten för Rumänien och Bulgarien. Detta gäller med avseende på dess formella rättsliga grund (1), dess innehåll och syften (2) samt dess varaktighet (3).

1) Formell rättslig grund

130. Vad gäller den *formella rättsliga grunden* för beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen antogs beslutet som en skyddsåtgärd i enlighet med artiklarna 37 och 38 i anslutningsakten. I artikel 4.3 i anslutningsfördraget anges att unionens institutioner före den berörda medlemsstatens anslutning får anta de åtgärder som anges i bland annat artiklarna 37 och 38 i anslutningsakten. Enligt dessa bestämmelser, vilka utgör så kallade skyddsklausuler, ska de åtgärder som antas träda i kraft endast om anslutningsfördraget träder i kraft och då samtidigt med fördraget. I artikel 2.2 i anslutningsfördraget anges att bestämmelserna i anslutningsakten ska utgöra en integrerad del av anslutningsfördraget.

45 Se, exempelvis, dom av den 13 december 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, punkt 8), och dom av den 13 juni 2017, Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2017:448, punkt 30).

46 Dom av den 27 oktober 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

47 Exempelvis dom av den 13 december 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, punkt 9 och där angiven rättspraxis), nyligen fastställd genom dom av den 20 februari 2018, Belgien mot kommissionen (C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 44).

48 Den första delen av den andra frågan i målen C-83/19, C-127/19 och C-355/19.

49 Det andra alternativet, om domstolen inte skulle vilja använda sig av den tolkningen av den första meningen i den andra frågan i målen C-83/19, C-127/19 och C-355/19 på detta sätt, är att omformulera frågan så, att det endast frågas huruvida de krav som fastställs i beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och i de rapporter som antagits i enlighet med den är bindande för Rumänien. Med beaktande av det ändamål för vilket dessa frågor har ställts förefaller detta faktiskt att vara det som de hänskjutande domstolarna främst vill få klarhet i.

2) Innehåll och syften

131. Vad gäller innehållet i de åtgärder som kan vidtas i enlighet med artiklarna 37 och 38 i anslutningsakten har kommissionen enligt dessa bestämmelser befogenhet att på grundval av en begäran från en medlemsstat respektive på eget initiativ vidta "lämpliga åtgärder" i två situationer.

132. Artikel 37, som är en "skyddsklausul för den inre marknaden", kan tillämpas om Rumänien inte har lyckats genomföra de åtaganden som gjorts inom ramen för anslutningsförhandlingarna och därigenom orsakar en allvarlig störning i den inre marknadens funktion eller en överhängande risk för en sådan störning. Artikel 38, som är en "skyddsklausul för området med frihet, säkerhet och rättvisa", kan tillämpas om det finns allvarliga brister eller överhängande risk för sådana brister i införlivandet, genomförandet eller tillämpningen av samarbetsinstrument och beslut som avser ömsesidigt erkännande inom området med frihet, säkerhet och rättvisa.⁵⁰

133. En granskning av syftena med och innehållet i beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen visar att beslutet enkelt kan inordnas under det slag av åtgärder som förutses i artiklarna 37 och 38 i anslutningsakten.

134. Vad gäller *syftena* med beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen hänvisas i skäl 4 i beslutet till de brister som motiverar vidtagande av skyddsåtgärder enligt artiklarna 37 och 38 i anslutningsakten. I detta skäl noteras de ansträngningar som Rumänien gjort för att fullborda förberedelserna för medlemskap i unionen, men konstateras samtidigt också att kommissionen i sin rapport av den 26 september 2006⁵¹ påpekade "att vissa problem återstår", särskilt rörande rättsväsendets och de rättsvårdande organens ansvarighet och effektivitet. Ytterligare förbättringar bedömdes vara nödvändiga för att säkerställa deras kapacitet att "genomföra och tillämpa de bestämmelser som antagits för att förverkliga den inre marknaden och området av frihet, säkerhet och rättvisa". Efter att i skäl 5 ha erinrat om att åtgärderna i artiklarna 37 och 38 i anslutningsakten kan vidtas vid "överhängande risker" konstaterade kommissionen att sådana risker föreligger. I skäl 6 förklaras således att de "återstående problemen" rörande rättsväsendets och de rättsvårdande organens ansvarighet och effektivitet gör det befogat att inrätta en samarbets- och kontrollmekanism i syfte att bedöma Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption.

135. Anledningen till samarbets- och kontrollmekanismen är således att det föreligger överhängande risker för den inre marknadens funktion och området med frihet, säkerhet och rättvisa på grund av de brister som konstaterats inom rättsväsendet och i kampen mot korruption i Rumänien. Detta syfte är fullständigt i linje med artiklarna 37 och 38 i anslutningsakten.

136. Vad för det andra gäller *innehållet* i de åtgärder som får vidtas i enlighet med dessa bestämmelser framgår det av ordalydelsen i både artikel 37 och artikel 38 i anslutningsakten att begreppet "åtgärder" är tillräckligt brett för att omfatta en sådan rättsakt som beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen. Ingentera bestämmelsen innehåller någon uttömmande förteckning över det slag av åtgärder som får vidtas i enlighet med dem. Den enda åtgärd som uttryckligen nämns är ett tillfälligt upphävande av ömsesidiga erkännanden, vilket nämns i artikel 38 i anslutningsakten. I artiklarna 37 och 38 i anslutningsakten fastställs således enbart negativt formulerade begränsningar som åtgärderna måste iaktta – åtgärderna måste vara förenliga med proportionalitetsprincipen och får inte var diskriminerande.

⁵⁰ Båda dessa bestämmelser citeras i punkterna 7 och 8 ovan.

⁵¹ Meddelande från kommissionen: Uppföljningsrapport om Bulgariens och Rumäniens beredskap för medlemskap i EU (KOM(2006) 549 slutlig). I denna rapport övervägdes redan antagandet av beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen.

137. Eftersom både artikel 37 och artikel 38 i anslutningsakten legitimt kan användas för att (i sista hand) tillfälligt upphäva ömsesidiga erkännanden eller vissa delar av den inre marknaden och ingen av dem innehåller en uttömmande förteckning över det slag av åtgärder som får vidtas i enlighet med dem, är det inte endast *en* åtgärd som är möjlig, utan en rad av olika åtgärder. Med andra ord, om tillfälligt upphävande är möjligt, måste det också med desto större skäl, i linje med den proportionalitet som uttryckligen föreskrivs i den bestämmelsen, vara möjligt att vidta en mycket mildare och i den meningen mycket mer proportionell åtgärd i form av en samarbets- och kontrollmekanism. Den omständigheten att ytterligare och mer begränsande åtgärder kan vidtas i enlighet med artiklarna 37 och 38 påverkar inte den omständigheten att mindre stränga åtgärder, såsom samarbets- och kontrollmekanismen, kan vidtas i enlighet med dessa bestämmelser och i enlighet med proportionalitetsprincipen.

3) *Samarbets- och kontrollmekanismens varaktighet*

138. I artiklarna 37 och 38 i anslutningsakten anges samma tidsgränser. I båda bestämmelserna anges för det första att åtgärderna i princip får vidtas inom tre år efter anslutningen. I båda bestämmelserna fastställs emellertid också i) att skyddsklausulerna kan återopas redan före anslutningen på grundval av övervakningens resultat och att de åtgärder som antas ska träda i kraft från och med dagen för anslutningen om inte något senare datum föreskrivs samt ii) att åtgärderna får tillämpas utöver perioden på tre år så länge bristerna kvarstår. Trots möjligheten att upprätthålla åtgärderna under obestämd tid, anges i både artikel 37 och artikel 38 i anslutningsakten uttryckligen iii) att åtgärderna inte ska kvarstå längre än vad som är absolut nödvändigt och i vart fall ska upphävas när det relevanta åtagandet har genomförts.

139. Inte heller på denna punkt har det inom ramen för förevarande mål anförts något argument som påstår att beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen inte skulle uppfylla dessa krav. För det första antogs beslutet flera dagar före anslutningen, den 13 december 2006, på grund av slutsatserna i rapporten av den 26 september 2006, såsom det påpekas i skäl 4 i beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen i). För det andra har åtgärderna upprätthållits under längre tid än perioden på tre år efter anslutningen på grund av att det har konstaterats att de brister som motiverade antagandet av beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen fortfarande bestod ii). För det tredje påpekas i skäl 9 att beslutet bör upphävas när alla riktmärken har uppfyllts på ett tillfredsställande sätt. Det är härvid värt att påpeka att det i 2017 års rapport ansågs att samarbets- och kontrollmekanismen skulle kunna avslutas, men att detta avbröts efter de negativa slutsatserna i rapporten av den 13 november 2018, vilken avses i de förevarande målen iii).

140. Jag anser att min bedömning i detta avsnitt ska avslutas här. Det finns naturligtvis den bakomliggande, mer djupgående frågan om proportionaliteten, som ibland kommit upp till ytan i argumenten avseende i vilken utsträckning det är lämpligt och/eller nödvändigt att ännu tretton år efter anslutningen fortsätta att upprätthålla vad som skulle vara ett tillfälligt system. Men just detta ormbö kan utan problem lämnas orört i samband med de förevarande målen, eftersom ingen av parterna har påstått att de materiella villkor för den fortsatta tillämpningen av beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen som anges i de båda ovanstående punkterna inte längre är uppfyllda.

4) *Slutsats i denna del*

141. Vid bedömningen av den första delen av den andra frågan i målen C-83/19, C-127/19 och C-355/19 har det inte framkommit några omständigheter som kan kasta tvivel över att beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen, i dess nuvarande lydelse, har antagits med giltig verkan och kan upprätthållas på grundval av anslutningsfördraget.

c) Samarbets- och kontrollmekanismens rättsverkningar

142. Ytterligare en fråga som har ställts av de hänskjutande domstolarna i de förevarande målen avser huruvida beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen (1) och de rapporter som kommissionen antar i enlighet med beslutet (2) är bindande för Rumänien.

1) Rättsverkningarna av beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen

143. Den belgiska och den nederländska regeringen har hävdade att beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen är bindande i alla dess delar. Den svenska regeringen, i sina skriftliga yttranden, och föreningen för domarforum och statsåklagaren, vid förhandlingen, har likaledes hävdade att beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och riktmärkena i bilagan till det är rättsligt bindande för Rumänien.

144. Den rumänska regeringen hävdade i sina skriftliga yttranden att den enda skyldighet som Rumänien åläggs genom beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen är att regelbundet rapportera till kommissionen om de framsteg som görs med avseende på riktmärkena i bilagan till beslutet. Vid förhandlingen ändrade den sin ståndpunkt och hävdade att riktmärkena i bilagan till beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen konkretiserar villkoren i anslutningsfördraget, i enlighet med de värden och principer som anges i artiklarna 2 och 19 FEU.

145. Beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen är ett beslut i den mening som avses i artikel 288 fjärde stycket FEUF. Som det anges i den bestämmelsen är beslut *till alla delar bindande för dem till vilka det riktar sig*. Enligt artikel 4 i beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen riktar beslutet sig till medlemsstaterna. Vid den tidpunkt då beslutet antogs var Rumänien visserligen inte ännu medlem, men i det särskilda sammanhanget följer det (även) av artikel 2 i anslutningsakten att unionsrättsakter som har antagits före anslutningen är bindande: "Från och med dagen för anslutningen skall bestämmelserna i de grundläggande fördragen och i rättsakter som har antagits av institutionerna och Europeiska centralbanken före anslutningen vara bindande för Bulgarien och Rumänien och skall tillämpas i dessa stater på de villkor som anges i de fördragen och i denna akt."

146. Det står således klart att beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen är bindande. Den verkliga frågan är snarare exakt *vilka* skyldigheter detta beslut ålägger Rumänien.

147. I artikel 1 i beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen anges i otvetydiga ordalag den rättsliga skyldighet som Rumänien åläggs: "Rumänien skall senast den 31 mars varje år ... rapportera till kommissionen om de framsteg som har gjorts med att uppfylla vart och ett av de riktmärken som anges i bilagan." Således föreligger en *rapporteringskyldighet*.

148. De skyldigheter som Rumänien åläggs enligt artikel 1 i beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen är emellertid inte begränsade till att sända in årliga rapporter före en angiven frist. Den skyldighet som åläggs genom artikel 1 är nämligen inte endast att rapportera, utan *att rapportera om de framsteg som har gjorts för att uppfylla vart och ett av de riktmärken* som anges i bilagan till beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen. I artikel 1 i beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen fastställs därför också en *skyldighet att uppfylla* de mål som anges i riktmärkena i bilagan till beslutet. I artikel 1 andra stycket, där det anges att kommissionen har rätt att lämna tekniskt bistånd genom olika åtgärder och samla in och utbyta information om riktmärkena samt att anordna expertgruppbesök till Rumänien för detta ändamål, anges också att de rumänska myndigheterna ska lämna nödvändigt bistånd i samband med detta.

149. Att *rapportera om de framsteg som har gjorts* innebär således att vissa ansträngningar i en bestämd riktning måste göras. Logiken i den bestämmelsen kan knappast uppfyllas genom att årligen mekaniskt rapportera om att saker och ting är i stort sett oförändrade. I detta sammanhang skulle jag inte lägga alltför stor vikt vid det textuella argument som grundas på bilagan till beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen. I bilagan hänvisas dessutom i vissa språkversioner, ganska vagt, till de riktmärken som Rumänien ska *inrikta sig på*.⁵² Av ordalydelsen i ett antal andra språkversioner framgår däremot tydligt en skyldighet att *uppfylla* riktmärkena.⁵³

150. Att skyldigheten att stegvis uppnå de riktmärken som förtecknas i bilagan till beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen är bindande understryks vidare tydligt av den plats som beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen har i *sammanhanget* med de skyldigheter som följer av anslutningsfördraget. Beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen möjliggjorde anslutning trots kvarstående allvarliga problem med grundläggande brister vad gällde reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption i Rumänien. Det kan således inte komma som en överraskning att beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen medför en särskild skyldighet för Rumänien att uppnå de mål som fastställs i riktmärkena i bilagan. Långt från att vara avsedd enbart som en rekommendation har beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen i enlighet med artiklarna 37 och 38 i anslutningsakten antagits som en skyddsåtgärd, som var av grundläggande betydelse för att möjliggöra anslutningen den 1 januari 2007.

151. De riktmärken som har fastställts inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen är i allmänhet knutna till och specificerar rättsstatskravet i artikel 2 FEU, vilket det hänvisas till i artikel 49 FEU som en förutsättning för anslutning. Enligt artikel 49 FEU får endast stater som respekterar de värden som avses i artikel 2 FEU och som förbinder sig att främja dem ansöka om att bli medlem av Europeiska unionen. I ingressen till beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen betonas rättsstatsprincipens centrala roll för unionen och särskilt för området med frihet, säkerhet och rättvisa, samt det krav som den innebär på att det i alla medlemsstater ska finnas opartiska och oberoende rättssystem och förvaltningssystem som är rustade för att bekämpa korruption.⁵⁴

152. Samarbets- och kontrollmekanismens roll i anslutningsprocessen var avgörande i detta sammanhang. Farhågorna rörande rättsväsendet och kampen mot korruption kvarstod under anslutningsförhandlingarna och nämns uttryckligen i bilaga IX till anslutningsakten, i förteckningen över de särskilda åtaganden och krav som godtogs av Rumänien vid avslutandet av anslutningsförhandlingar den 14 december 2004.⁵⁵ Enligt artikel 39.2 i anslutningsakten kunde rådet ha senarelagt tidpunkten för anslutningen med ett år om åtagandena inte hade uppfyllts. Som den belgiska regeringen har påpekat speglar riktmärkena de åtaganden som Rumänien gjorde inom ramen för anslutningsförhandlingarna, vilka framgår av bilaga IX till anslutningsakten. Som den danska regeringen hävdade vid förhandlingen kan det därför anses att samarbets- och kontrollmekanismen var ett väsentligt villkor för att alla medlemsstater skulle underteckna anslutningsfördraget, med beaktande av att väsentliga brister fortfarande förelåg. Dessa brister, som identifierades i kommissionens sista rapport om Rumänien före anslutningen, ligger till grund för antagandet av beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen.

52 Såsom är fallet i till exempel den engelska språkversionen, liksom den tjeckiska, den lettiska, den litauiska, den maltesiska, den nederländska och den slovakiska språkversionen.

53 Exempelvis den bulgariska, den spanska, den danska, den tyska, den estniska, den franska, den italienska, den ungerska, den polska, den portugisiska, den rumänska, den slovenska, den finska eller den svenska språkversionen.

54 Skälen 1, 2 och 3 i beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen.

55 Se, särskilt, punkterna 3 och 4 i bilaga IX till anslutningsakten. Punkt 3 avser antagandet och genomförandet av en handlingsplan och strategi för reformering av rättsväsendet, med de viktigaste åtgärderna för att genomföra lagarna om rättsväsendet. Punkt 4 avser kampen mot korruption, särskilt genom att "säkerställa en strikt tillämpning av den befintliga lagstiftningen mot korruption och faktiskt oberoende för den nationella åklagarmyndigheten för korruptionsfrågor..."

153. Sedd i i ett sådant lagstiftnings- och historiskt sammanhang skulle en tolkning av beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen, enligt vilken riktmärkena i bilagan till beslutet inte är bindande för Rumänien, innebära att hela samarbets- och kontrollmekanismen gav Rumänien carte blanche att inte behöva uppfylla de centrala kraven för landets anslutning.

154. Ytterligare en faktor som understryker att skyldigheten att uppnå de mål som anges i riktmärkena för samarbets- och kontrollmekanismen är bindande, är – som den svenska regeringen har påpekat – de betydande rättsliga konsekvenserna om kraven inte uppfylls. Om riktmärkena inte uppnås får kommissionen, som det anges i skäl 7 i beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen, tillämpa ytterligare och strängare skyddsåtgärder i enlighet med artiklarna 37 och 38 i anslutningsakten, inbegripet upphäva ömsesidiga erkännanden. Vidare utgör de särskilda rättsliga följderna av en hypotetisk överträdelse som kan uppkomma inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen inte i sig hinder för tillämpning av de ordinarie verkställighetsinstrumenten genom fördragsbrottsförfarandet om Rumänien inte skulle uppfylla sina skyldigheter enligt beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen.⁵⁶

155. Sammanfattningsvis utgör beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen bindande unionslagstiftning med avseende på dess innehåll, trots att det talas om riktmärken och referensmål. Före anslutningen kan riktmärkning ingå som en del av de politiska villkoren, för att mäta framstegen inför anslutningen. Efter anslutningen rör det sig om lagbestämmelser som verkställs genom en bindande rättsakt – ett beslut som ålägger konkreta skyldigheter, vilka kan medföra rättsliga följder om de inte uppfylls. Underlåtenhet att uppfylla skyldigheterna kan också, vid sidan av möjligheterna att eventuellt fastställa att en överträdelse av unionsrätten föreligger och ålägga påföljder via de ordinarie unionsrättsliga medlen, få väsentlig inverkan på Rumäniens deltagande i den inre marknaden och i området med frihet, säkerhet och rättvisa.

156. Vad gäller innehållet i dessa skyldigheter föreligger det, utöver skyldigheten att inge rapporter, också helt klart en skyldighet att göra sitt yttersta för att uppnå de riktmärken som anges i bilagan till beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen.

2) Rättsverkningarna av de rapporter som upprättas inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen

157. De hänskjutande domstolarna vill också få klarhet i huruvida de rapporter som kommissionen utfärdar i enlighet med beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen samt Venedigkommissionens och Grecos rekommendationer har bindande rättsverkningar.

158. Föreningen för domarforum och OL hävdade vid förhandlingen att rekommendationerna i kommissionens rapporter, jämförda med beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen, har bindande rättsverkningar. På ett liknande sätt ansåg den rumänska regeringen vid förhandlingen att även om de rekommendationer som lämnas i rapporterna är rekommendationer i sitt eget slag och inte är bindande kan de inte förbises, utan ska iaktas med beaktande av principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, och blir till och med bindande när Rumänien vidtar lagstiftningsåtgärder eller förvaltningsåtgärder inom de områden som omfattas av riktmärkena i bilagan till beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen.

159. Kommissionen och statsåklagaren har hävdat att de rapporter som kommissionen upprättar inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen inte har den rättsliga karaktären av rekommendationer i den mening som avses i artikel 288 femte stycket FEUF och artikel 292 FEUF, eftersom de snarare är rättsakter i sitt eget slag som antas på grundval av beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen.

⁵⁶ Om något är *verkställbart*, måste det också vara bindande – se vidare mitt förslag till avgörande i målet Belgien mot kommissionen (C-16/16 P, EU:C:2017:959, punkterna 120–122).

160. Av dessa synpunkter följer att rekommendationerna i de rapporter som upprättas inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen, med hänsyn till deras särskilda roll inom det system som inrättats genom beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen, utgör något mycket mer än en "traditionell" rekommendation. Som den nederländska och den svenska regeringen har påpekat utgör rapporterna inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen utvärderingsinstrument. Rapporterna antas på grundval av artikel 2 i beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och riktar sig, som kommissionen har påpekat, till parlamentet och rådet. Enligt denna bestämmelse ska kommissionen "till Europaparlamentet och rådet överlämna sina kommentarer och slutsatser beträffande Rumäniens rapport". Rapporterna innehåller därför det metodologiska ramverket för att bedöma framstegen. De åtgärder som anges i rekommendationerna i rapporterna konkretiserar riktmärkena på ett sätt som gör det möjligt att utvärdera Rumäniens framsteg och som till sist kommer att leda till samarbets- och kontrollmekanismens avslutande.

161. De rättsverkningar som rapporterna har gentemot Rumänien härrör såldes från de skyldigheter som följer av principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU. Rapporterna utgör de facto grunden för bedömningen av huruvida Rumänien uppfyller sina skyldigheter med avseende på riktmärkena inom samarbets- och kontrollmekanismen. Rapporterna innehåller särskilda rekommendationer för att vägleda Rumänien i dess ansträngningar. Som kommissionen har påpekat syftar rekommendationerna till att stötta Rumäniens ansträngningar att uppnå de mål som anges i beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen. Eftersom riktmärkena konkretiserar villkoren i anslutningsfördraget och eftersom beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen antogs med stöd av den akten, har Rumänien en *förstärkt samarbetskyldighet* på grundval av samarbets- och kontrollmekanismen. Det lojala samarbetet är därför inte begränsat till att endast rapportera om framstegen, utan inbegriper skyldigheten att beakta rekommendationerna när lagstiftningsåtgärder eller förvaltningsåtgärder vidtas inom de områden som omfattas av riktmärkena i beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen.

162. För att följa riktmärkena i beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen kan Rumänien därför, som den belgiska regeringen har hävdad, antingen vidta de rekommenderade åtgärderna eller vidta andra lämpliga åtgärder för att uppnå dessa mål. Rumänien är mot bakgrund av artikel 4.3 FEU i vart fall *skyldigt att beakta kommissionens rapporter*. Principen om lojalt samarbete innebär även en skyldighet att samarbeta med kommissionen inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen och att avhålla sig från alla åtgärder som kan riskera uppfyllandet av de mål som anges i referensriktmärkena.

163. Att jämföra rättsverkningarna av de rapporter som upprättas inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen med rättsverkningarna av de rekommendationer som avses i artikel 288 FEUF och sedan argumentera för vilken av dessa som mer är att betrakta som rättsakter *sui generis* är kanske inte till särskilt stor hjälp.⁵⁷ Nedan redogör jag därför endast kortfattat för den funktion som jag anser att de rapporter som upprättas inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismens bör ha.

164. Jag instämmer för det första i det övergripande synsätt som har anförts av den belgiska, den danska och den svenska regeringen. Enligt min mening är de rapporter som utfärdas av kommissionen *inte bindande* vad gäller deras särskilda innehåll. Rumänien bör läsa och studera dem och i denna mening *beakta* dem i sin strävan efter att uppnå de mål som anges i riktmärkena inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen. Men detta innebär inte att precis varje specifik rekommendation i dem måste följas. Det föreligger en skyldighet att samarbeta men inte en skyldighet att ordagrant följa rekommendationerna.

⁵⁷ I synnerhet eftersom den exakta räckvidden av de nationella myndigheternas, särskilt de nationella domstolarnas, skyldighet att beakta rekommendationer när de avgör tvister som pågår vid dem (dom av den 13 december 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, punkt 18) inte heller är helt klar (se mitt förslag till avgörande i målet Belgien mot kommissionen (C-16/16 P, EU:C:2017:959, punkterna 97–101)

165. Detta innebär för det andra naturligtvis en *möjlighet att inte följa* rekommendationerna. Rumänien, liksom alla andra medlemsstater, behåller rätten att utforma sina nationella institutioner och förfaranden på det sätt som det anser vara lämpligt. Vid utformningen av dessa andra modeller och förfaranden måste Rumänien emellertid kunna visa, hur dessa andra modeller bidrar till uppnåendet av riktmärkena i bilagan till beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen eller åtminstone lägga fram en plausibel hypotes för detta.

166. Till skillnad från vad som angetts ovan avseende beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen⁵⁸ är, för det tredje, de specifika rekommendationerna i rapporterna *inte verkställbara* som en fristående rättslig skyldighet. Eftersom rapporterna om samarbets- och kontrollmekanismen innehåller icke-bindande rättsliga skyldigheter, kan de, rent logiskt, inte i sig tillämpas och verkställas vare sig vid unionsdomstolarna eller vid nationella domstolar.

167. Detta hindrar emellertid inte att dessa rapporter kan beaktas och eller hänvisas till på samma sätt som andra typer av källor, när de antas kunna kasta ljus över tolkningen av unionsåtgärder eller nationella åtgärder. Detta kan naturligtvis inträffa, på samma sätt som med andra enbart *övertygande* (i motsats till bindande) källor, vilka kan omfatta allt från inspiration som hämtats ur Europeiska rådets protokoll till Immanuel Kants arbeten eller i mer diskursiva, för att inte säga pratiga rättskulturer, minnesvärda citat av Terry Pratchett eller ur Alice i Underlandet.

168. Det som emellertid är värt att i samband med de hänskjutna frågorna påpeka att eftersom rapporterna om samarbets- och kontrollmekanismen inte är rättsligt bindande, kan de nationella domstolarna inte vid tillämpningen av unionsrätten hänvisa till rekommendationerna i dessa rapporter i syfte att underlåta att tillämpa bestämmelser i nationell lagstiftning som de anser strider mot rekommendationerna i fråga.

169. Vad slutligen gäller en närliggande fråga vill den hänskjutande domstolen genom den andra frågan i mål C-291/19 få klarhet i huruvida Rumänien är skyldigt att införa ändringar i lagstiftningen i syfte att följa rekommendationerna från Venedigkommissionen och Greco.

170. Venedigkommissionens och Grecos rapporter nämns ofta i de rapporter som kommissionen upprättar inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen. *Ur ett unionsrättsligt perspektiv* är dessa rapporter i detta sammanhang en användbar informationskälla och innehåller auktoritativ vägledning avseende relevanta normer när det gäller att bedöma huruvida riktmärkena inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen följs. Båda dessa internationella organ utger auktoritativa rapporter inom områden nära relaterade till riktmärkena för rättsväsendets effektivitet och kampen mot korruption.

171. Mot bakgrund av ovan anförda överväganden om att rapporterna om samarbets- och kontrollmekanismen inte i sig har några bindande rättsverkningar, kan de rapporter som utfärdas av dessa andra internationella organ inte göras bindande genom att det hänvisas till dem i rapporterna om samarbets- och kontrollmekanismen. Konstaterandena i dem kan, *i den del de specifikt hänvisas till dem i kommissionens rapporter*, endast föranleda samma slag av skyldigheter kopplade till lojalt samarbete som rekommendationerna i själva rapporterna om samarbets- och kontrollmekanismen.⁵⁹

172. Ovan anförda överväganden ger emellertid svaret ur ett unionsrättsligt perspektiv. Det hindrar inte och påverkar inte heller möjligheten att sådana rapporter ges en annan ställning enligt nationell (konstitutionell) rätt, i syfte att uppfylla *skyldigheter enligt internationell rätt* som medlemsstaten självständigt har åtagit sig.

58 Punkt 155 ovan.

59 Och argumenten i dem har samma övertygande kraft vid bedömningen av förenligheten med kraven i artikel 19 FEU och artikel 47 i stadgan. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2019, kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 82).

d) Omfattas de nationella åtgärderna i fråga av samarbets- och kontrollmekanismens tillämpningsområde?

173. Som det nämnts i punkt 117 ovan finns det slutligen en sista fråga som behöver klargöras avseende den roll som beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen har i de förevarande målen: Omfattas de nationella åtgärder som avses i de förevarande målen av tillämpningsområdet för detta unionsrättsliga instrument?

174. När kommissionen tillfrågades om detta vid förhandlingen bekräftade den att de ändringar av lagarna om domstolsväsendet som avses i de förevarande målen enligt dess mening omfattas av tillämpningsområdet för beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen.

175. Jag instämmer i detta.

176. Vid bedömningen av huruvida de nationella åtgärder som avses i de förevarande målen omfattas av samarbets- och kontrollmekanismen är det första, det tredje och det fjärde riktmärket i bilagan till beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen relevant: 1) "[s]örja för ett öppnare och effektivare rättsligt förfarande bland annat genom att öka kapaciteten och ansvarigheten hos det högsta rådsrådet. ...", 3) "[b]ygga vidare på de framsteg som redan gjorts och fortsätta att genomföra professionella, oberoende undersökningar rörande fall av påstådd korruption på hög nivå" och 4) "[v]idta ytterligare åtgärder för att förebygga och bekämpa korruption, i synnerhet inom den lokala förvaltningen".

177. Det första riktmärket är särskilt brett formulerat. Praktiskt taget varje fråga som rör domstolsväsendets institutionella utformning kan inordnas under formuleringen att söra för "ett öppnare och effektivare rättsligt förfarande." Detta riktmärkes extraordinära omfattning är emellertid inte alls förvånande när man betänker den särskilda situationen i de medlemsstater på vilka samarbets- och kontrollmekanismen är tillämplig.⁶⁰

178. I detta sammanhang och särskilt mot bakgrund av det första riktmärket kan det råda föga tvivel om att de bestämmelser som avses i de förevarande målen rörande utnämningen till ledande tjänster vid Domar- och åklagarinspektionen samt bestämmelserna om inrättandet av utredningsavdelningen och dess verksamhet omfattas av tillämpningsområdet för beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen. Dessa bestämmelser har införts genom ändringar av vissa centrala institutionella aspekter i "lagarna om domstolsväsendet", vilka tillsammans utgör den grundläggande lagstiftningsramen för organisationen av domstolsväsendet i Rumänien.

179. Domar- och åklagarinspektionen är, för det första, ett organ som har inrättats som en juridisk person inom Högsta rådsrådet, vars ansvarighet och öppenhet uttryckligen anges som ett mål i det första riktmärket. Domar- och åklagarinspektionen har, för det andra, en avgörande roll vid disciplinförfarandena inom domstolsväsendet, vilka har ett direkt samband med målet att öka ansvarigheten och således effektiviteten inom rättsväsendet. För det tredje har Domar- och åklagarinspektionens nuvarande institutionella upplägg en nära koppling till de rekommendationer som lämnats inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen. Som det framgår av handlingarna i målet vid EU-domstolen var det i samband med information i 2010 och 2011 års rapporter inom

⁶⁰ Såsom den beskrivits i punkterna 134, 135 och 152 ovan.

ramen för samarbets- och kontrollmekanismen⁶¹ som Domar- och åklagarinspektionen omorganiserades år 2012 och inrättades som ett separat organ vid Högsta rättsrådet med ställning som en juridisk person som är operativt oavhängig, under ledning av en generaldirektör och en biträdande generaldirektör som väljs ut genom uttagningsprov.⁶²

180. Av liknande skäl anser jag att inrättandet av utredningsavdelningen också omfattas av det första riktmärket i bilagan till beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen. Inrättandet av utredningsavdelningen påverkar systemet för domares straffrättsliga ansvar, vilket tillsammans med disciplinförfarandena för domare inte endast har en ouplöslig anknytning till ansvarigheten för medlemmarna av domarkåren, utan också sannolikt har anknytning till det rättsliga förfarandets effektivitet.

181. Inrättandet av utredningsavdelningen har vidare även en anknytning till det tredje och det fjärde riktmärket i bilagan till beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen, enligt vilka Rumänien ska fortsätta att genomföra undersökningar rörande fall av påstådd korruption på hög nivå genom att bygga vidare på de framsteg som redan gjorts och vidta ytterligare åtgärder för att förebygga och bekämpa korruption. En av de centrala farhågor som uttryckts i begärandena om förhandsavgörande i målen C-127/19, C-195/19, C-291/19 och C-355/09 är just att inrättandet av utredningsavdelningen har en väsentlig inverkan i strukturellt hänseende på befogenheterna för åklagarmyndighetens antikorrupsionsavdelning, DNA. Som den rumänska regeringen bekräftade vid förhandlingen var befästandet av DNA ett krav inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen och dess tredje riktmärke.

182. Sammanfattningsvis råder det föga tvivel om att båda de sakfrågor som avses i de förevarande begärandena om förhandsavgörande omfattas av beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen. Som en följd av detta är unionsrätten tillämplig på de förevarande målen och EU-domstolen är behörig. De hänskjutande domstolarna har emellertid också hänvisat till ett antal andra unionsrättsliga bestämmelser som eventuellt tillämpliga i de förevarande målen, vilket är den fråga som jag nu ska bedöma.

2. Principen om domstolarnas oavhängighet: artikel 47 i stadgan och/eller artikel 19.1 FEU

183. Frågorna i de olika begäranden om förhandsavgörande som är föremål för detta förslag till avgörande följer alla samma struktur: efter en begäran om klargörande av beskaffenheten och rättsverkningarna av beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och av de rapporter som har antagits inom dess ramar, ställs frågan huruvida de nationella bestämmelserna är förenliga med olika bestämmelser i unionsrätten. I flertalet av de hänskjutna frågorna anges artiklarna 2, 4.3 och 19.1 FEU som de relevanta unionsbestämmelserna,⁶³ medan det i endast ett fåtal av frågorna hänvisas till artikel 47 i stadgan.⁶⁴ Dessa frågor speglar en osäkerhet kring tillämpningsområdet för dels artikel 2 FEU och artikel 19.1 andra stycket FEU, dels artikel 47 i stadgan och kring samspelet mellan dem.

184. De berörda som har inkommit med yttranden har uttryckt olika åsikter om vilka relevanta unionsbestämmelser som ska tas som referenspunkt. Åsiktsskillnaderna rör främst tillämpligheten av artikel 47 i stadgan. Alla berörda utom Polen är eniga om att artikel 19.1 andra stycket FEU är tillämplig.

61 Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om Rumäniens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen (COM(2010) 401 final) och Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om Rumäniens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen (COM(2011) 460 final).

62 Artikel 65 i lag nr 317/2004, i dess lydelse av den 26 januari 2012.

63 Den tredje och den fjärde frågan i mål C-83/19, den tredje, den fjärde och den femte frågan i mål C-127/19, den andra frågan i mål C-195/19, den tredje och den fjärde frågan i mål C-291/19 samt den tredje och den fjärde frågan i mål C-355/19.

64 Den femte frågan i mål C-127/19 samt den fjärde och den femte frågan i mål C-291/19.

185. Nedan förklarar jag varför jag anser att stadgan, inbegripet artikel 47, är tillämplig i samband med beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen, vilket öppnar för möjligheten att använda artikel 47 andra stycket i stadgan som den huvudsakliga referenspunkten (a). Det kan emellertid inte förnekas att det sätt på vilket domstolen hittills har tolkat och tillämpat artikel 19.1 FEU innebär att även denna bestämmelse är tillämplig i de förevarande målen (b). Avslutningsvis kommer jag att framföra några försiktiga synpunkter på varför det emellertid inte nödvändigtvis är det bästa tillvägagångssättet att basera hela prövningen av dessa mål uteslutande på artikel 19.1 FEU (c).

a) Artikel 47 i stadgan

186. De berörda har anfört olika ståndpunkter avseende huruvida stadgan och artikel 47 i denna eventuellt är tillämpliga. Den polska regeringen och Högsta rättsrådet har hävdats att de förevarande målen avser frågor som rör domstolarnas organisation på nationell nivå, vilket är ett område som uteslutande omfattas av medlemsstaternas befogenhetsområde och där Europeiska unionen inte har några befogenheter.⁶⁵ Artikel 47 i stadgan är därför inte tillämplig, med vederbörligt beaktande av artikel 51.1 och 51.2 i stadgan samt artikel 6.1 FEU.

187. Vad gäller den femte frågan i mål C-291/19 har kommissionen, dock utan att anföra några uttryckliga invändningar mot EU-domstolens behörighet, påpekat att artikel 47 i stadgan är tillämplig endast i den händelse att det nationella målet avser tillämpning av unionsrätten. Detta är fallet om ett mål till exempel avser harmoniseringsåtgärder mot brottslighet som har vidtagits i enlighet med artikel 83.1 och 83.2 FEUF eller omfattas av tillämpningsområdet för artikel 325 FEUF.

188. Föreningen för domarforum och den belgiska och den svenska regeringen anser däremot att beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen innebär att stadgan är tillämplig.

189. Jag instämmer i sistnämnda ståndpunkt.

190. Enligt min mening blev stadgan tillämplig från och med den tidpunkten då de nationella åtgärder som avses i de förevarande målen vid EU-domstolen kom att omfattas av tillämpningsområdet för beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och anslutningsakten. Antagandet av de nationella åtgärderna i fråga, vilka – som det påpekats i punkt 178 ovan – rör vissa centrala institutionella aspekter av den grundläggande lagstiftningsramen för organisationen av domstolsväsendet i Rumänien, utgör således "tillämpning" av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.

191. Även om Rumänien har ett avsevärt utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller uppfyllandet av skyldigheterna enligt samarbets- och kontrollmekanismen, minskar detta inte stadgans tillämplighet, vilket den belgiska regeringen påpekade vid förhandlingen. Enligt fast rättspraxis omfattar stadgans tillämpningsområde, såsom det anges i artikel 51.1 i stadgan, även situationer där medlemsstaterna enligt unionsrätten har ett utrymme för skönsmässig bedömning som ingår som en del i det system som inrättats genom unionsrättsakten i fråga.⁶⁶ Samarbets- och kontrollmekanismen, vilken grundar sig på en kontroll av att bindande riktmärken uppnås, är av en beskaffenhet som

⁶⁵ Den polska regeringen har i sina skriftliga inlagor endast yttrat sig över den tredje frågan i mål C-83/19, den fjärde och den femte frågan i mål C-127/19, den andra frågan i mål C-195/19, den fjärde och den femte frågan i mål C-291/19 och den fjärde frågan i mål C-355/19. Den rumänska regeringen hade i sina skriftliga yttranden i huvudsak anfört samma argument som den polska regeringen avseende den fjärde och den femte frågan i mål C-127/19, den fjärde och den femte frågan i mål C-291/19, den andra frågan i mål C-195/19 och den fjärde frågan i mål C-355/19. Även på denna punkt ändrade den rumänska regeringen emellertid sin ståndpunkt under förhandlingarna när den yttrade sig över saken i målen, till synes utan att vidhålla sina argument avseende att EU-domstolen saknar behörighet.

⁶⁶ Se, exempelvis, dom av den 21 december 2011, N.S. m.fl. (C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkterna 65–68), dom av den 9 mars 2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, punkterna 51 och 52), eller dom av den 13 juni 2017, Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2017:448, punkt 48).

medför ett sådant "begränsat utrymme för skönsmässig bedömning". I nyligen meddelad rättspraxis har domstolen de facto betonat att åläggandet av en specifik skyldighet med ursprung i unionsrätten är en av de mer relevanta faktorer som föranleder tillämpning av stadgan.⁶⁷ Ofta anges dock sådana skyldigheter i breda och ganska vaga ordalag.⁶⁸

192. De förevarande målen och stadgans tillämplighet i dem följer emellertid en något annorlunda logik. Domstolens avgörande i målet Florescu är ganska belysande i detta hänseende. I det målet konstaterade domstolen att antagandet av nationella regler i syfte att uppfylla villkor som brett definierats i ett samförståndsavtal om ekonomiskt stöd från Europeiska unionen till en medlemsstat omfattades av unionsrätten och att stadgan var tillämplig.⁶⁹

193. Vad gäller åtagandenas specificitet (såsom en sänkning av den offentliga sektorns löneutgifter eller en reform av pensionsystemet i syfte att förbättra den långsiktiga hållbarheten, vilka var de avgörande omständigheterna för fastställandet av att stadgan var tillämplig i domen Florescu)⁷⁰ är skillnaden inte särskilt stor mellan det samförståndsavtal som avsågs i domen Florescu och riktmärkena i beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen.

194. När Rumänien vidtar åtgärder som har en nära koppling till uppnåendet av riktmärkena i bilagan till beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen "tillämpar" den således unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. Den omständighet att de skyldigheter som åläggs i beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen är brett formulerade är en logisk följd av själva rättsaktens beskaffenhet, syften och innehåll. Om stadgan ska ses som unionsrättens "skugga",⁷¹ har den oundvikligen samma storlek och form som den struktur vars skugga den är.

195. Den nederländska regeringen har dock hävdat att även om stadgan kan vara *allmänt tillämplig* enligt kriterierna i artikel 51.1, gäller detta inte artikel 47 i stadgan, eftersom det för att denna bestämmelse ska vara tillämplig krävs att det föreligger en materiell rättighet som är föremål för ett domstolsförfarande. Detta krav är inte uppfyllt i de förevarande målen.

196. Vad jag förstår grundar sig detta argument på den omständigheten att det i artikel 47 första stycket i stadgan fastställs att "rätt[en] till ett effektivt rättsmedel inför en domstol" gäller "var och en vars unionsrättsligt garanterade *fri- och rättigheter* har kränkts." Som jag angav i mitt förslag till avgörande i målet El Hassani måste nämligen två kumulativa villkor vara uppfyllda för att artikel 47 första stycket i stadgan ska vara tillämplig på enskilda. För det första måste det, för att stadgan som helhet ska vara tillämplig enligt artikel 51.1, vara fråga om en situation som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. För det andra måste det handla om en enskild persons unionsrättsligt garanterade "fri- och rättigheter", varvid den särskilda bestämmelsen i artikel 47 första stycket kan vara tillämplig.⁷²

67 Se, exempelvis, dom av den 19 november 2019, TSN och AKT (C-609/17 och C-610/17, EU:C:2019:981, punkt 53 och där angiven rättspraxis), och beslut av den 24 september 2019, QR (Oskuldspresumtionen) (C-467/19 PPU, EU:C:2019:776, punkterna 34–37).

68 Se, exempelvis, dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkterna 25 och 26), eller dom av den 9 november 2017, Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843, punkt 27).

69 Dom av den 13 juni 2017 (C-258/14, EU:C:2017:448, punkterna 44–49).

70 Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Saugmandsgaard Øe i målet Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395, punkterna 52 och 53).

71 Lenaerts, K., och Gutiérrez-Fons, J.A., "The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice", i Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., och Ward, A., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, C.H. Beck, Hart, Nomos, Oxford 2014, s. 1560–1593, s. 1568. Se även mitt förslag till avgörande i målet Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, punkterna 58–65).

72 Se, beträffande denna diskussion, mitt förslag till avgörande (C-403/16, EU:C:2017:659, punkterna 74–83). För ett annat synsätt, se Prechal, S., "The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What Has the Charter Changed?", i Paulussen, C., och al. (red.), *Fundamental Rights in International and European Law*, TMC Asser Press, Haag, 2016, s. 143–157, eller Peers, S., och al. *The EU Charter of Fundamental Rights A Commentary*, C.H. Beck, Hart, Nomos, Oxford, 2014, s. 1199. Se även dom av den 16 maj 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punkt 51), i vilken "skydd mot godtyckliga eller oproportionerliga ingripanden från det allmänna i en fysisk eller juridisk persons privata sfär" anges som en unionsrättsligt garanterad "rättighet".

197. Jag kan således endast instämma med den nederländska regeringen i att om en enskild önskar åberopa artikel 47 i stadgan i syfte att tillvarata en processuell rättighet som garanteras genom den bestämmelsen, måste vederbörande ha en konkret unionsrättsligt garanterad "frihet eller rättighet" som han eller hon vill göra gällande vid domstol. Det är svårt att se hur artikel 47 i stadgan skulle kunna åberopas för att göra gällande en enskild rättighet som inte föreligger.

198. De förevarande målen är emellertid helt annorlunda ur strukturell synvinkel. Stadgan har inte åberopats som en källa till enskilda rättigheter för vissa rättegångsparter. Den har åberopats som en objektiv måttstock för prövning av grundlagsenligheten hos de normativa lösningar som en medlemsstat har vidtagit inom ramen för genomförandet av de unionsrättsliga skyldigheter som följer av beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och anslutningsakten.

199. De nationella bestämmelserna i fråga omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, eftersom de primärt utgör en nationell tillämpning av beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och sekundärt också av anslutningsakten.⁷³ Stadgan är således tillämplig. Den fungerar som bakgrund vid övervakningen den nationella myndighetsutövningen av medlemsstatens uppfyllande av sina unionsrättsliga skyldigheter. Detta betyder naturligtvis inte att beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen eller anslutningsakten utgör grunden för en konkret "rättighet eller frihet" för enskilda, även om de innebär att stadgan är tillämplig enligt artikel 51.1.

200. Men i det utrymme som öppnas upp genom beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och anslutningsakten kan stadgan, inbegripet artikel 47, användas som en *objektiv, allmän måttstock* på EU-nivå för prövning av grundlagsenligheten. De grundläggande rättigheternas roll som objektiva provningsparametrar, vilka i ett antal nationella rättssystem används vid *abstrakt prövning* av grundlagsenligheten, föreligger också i unionsrätten. Inte endast kan unionsrätten åberopas som en måttstock i nationella förfaranden som avser en abstrakt prövning av nationella lagbestämmelser,⁷⁴ utan dessutom används de rättigheter som föreskrivs i stadgan, vilka enligt artikel 6.1 FEU har samma värde som fördragen, som parametrar för prövningen av unionsrättsakter och unionsbestämmelser⁷⁵ när det gäller att bedöma medlemsstaternas agerande inom de områden som omfattas av unionsrätten.⁷⁶

201. Sammanfattningsvis finns det minst två typer av mål där stadgans bestämmelser kan åberopas. För det första har vi det klassiska verkställandet, nedifrån och upp, av en specifik grundläggande rättighet som garanteras enskilda, vilket på sätt och vis speglar det som traditionellt har kallats en *konkret prövning* av grundlagsenligheten. Har en rättighet för person X kränkts under de omständigheter som avses i ett specifikt mål? För det andra har vi den abstrakta prövningen, uppifrån och ner, där det som provas är vissa lagstiftningslösningars förenlighet, vilket inte har något med ett enskilt fall att göra. Är en viss lagstiftningslösning förenlig med den ena eller den andra grundläggande rättigheten? Detta utgör en *abstrakt prövning* av grundlagsenligheten.

202. Det som i princip efterfrågas i de förevarande målen är en abstrakt prövning på EU-nivå av två nationella lagstiftningslösningars förenlighet med unionsrätten och med principen om domstolarnas oavhängighet, vilken särskilt följer av den rätt till en rättvis rättegång som föreskrivs i artikel 47 andra stycket i stadgan. Eftersom beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och anslutningsakten omfattas av unionsrätten och stadgan således är tillämplig enligt artikel 51.1 i stadgan och eftersom

73 Se punkterna 173–182 ovan.

74 Exempelvis dom av den 23 december 2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 50), eller dom av den 13 november 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punkterna 70 och 82).

75 För att endast nämna några exempel, se dom av den 27 juni 2006, parlamentet mot rådet (C-540/03, EU:C:2006:429, punkterna 76, 90 och 108), dom av den 9 november 2010, Volker und Markus Schecke och Eifert (C-92/09 och C-93/09, EU:C:2010:662, punkterna 86–89), dom av den 1 mars 2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats m.fl. (C-236/09, EU:C:2011:100, punkterna 30–33), eller dom av den 8 april 2014, Digital Rights Ireland m.fl. (C-293/12 och C-594/12, EU:C:2014:238, punkterna 37 och 48–71).

76 Se särskilt, vad gäller överträdelseförfaranden, dom av den 21 maj 2019, kommissionen mot Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkterna 89 och 129).

samtliga de nationella lösningarna helt klart omfattas av tillämpningsområdet för dessa instrument, utgör stadgan en måttstock för denna prövning. Detta är inte nödvändigtvis på grund av vissa personers individuella rättigheter, utan snarare på grund av att stadgan nära åtföljer nationella lagstiftningsval i samband med tillämpningen av unionsrätten.

203. För det fallet att domstolen inte skulle instämma i mitt resonemang utan skulle fastslå att artikel 47 i stadgan inte är tillämplig på de förevarande målen, är artikel 19.1 andra stycket FEU i vart fall tillämplig mot bakgrund av nyligen meddelad rättspraxis, vilket är den fråga som jag nu kommer att behandla.

b) Artikel 19.1 FEU

204. Vad gäller artikel 19.1 andra stycket FEU har den polska regeringen insisterat på att de förevarande målen är av en rent nationell karaktär, till skillnad från domstolens dom i målet Associação Sindical dos Juizes Portugueses,⁷⁷ där den nationella domstolen hade att avgöra en talan om ogiltigförklaring som hade väckts av enskilda vilka hävdade att principen om domstolarnas oavhängighet hade åsidosatts genom vissa nationella bestämmelser. Ett liknande argument har anförts med avseende på artikel 2 FEU, med påpekande om att de allmänna principer som härrör från den bestämmelsen endast är tillämpliga när unionsrätten tillämpas.

205. Den polska regeringens argument kan inte godtas.

206. Enligt artikel 19.1 andra stycket FEU är medlemsstaterna skyldiga att fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. Domstolen har förtydligat att denna bestämmelse är tillämplig oberoende av den situation i vilken medlemsstaterna tillämpar unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.⁷⁸ Artikel 19.1 andra stycket FEU är följaktligen tillämplig när ett nationellt organ, i egenskap av domstol, *kan komma* att pröva frågor om tillämpning och tolkning av unionsrätten och därmed frågor som omfattas av unionsrätten.⁷⁹

207. Eftersom det är ganska svårt att hitta en nationell domstol som per definition aldrig skulle kunna bli tvungen att pröva frågor som rör unionsrätten,⁸⁰ har artikel 19.1 andra stycket FEU inga gränser i vare sig *institutionellt* hänseende (med avseende på alla domstolar eller till och med organ som potentiellt tillämpar unionsrätten) eller *materiellt* hänseende.

208. Vad gäller det materiella tillämpningsområdet för artikel 19.1 andra stycket FEU omfattar det, åtminstone enligt nuvarande rättspraxis, varje nationell bestämmelse och alla förfaranden som kan inverka negativt på medlemsstaternas skyldighet att inrätta effektiva rättsmedel, inbegripet oavhängiga och opartiska domstolar. Tillämpningsområdet för artikel 19.1 andra stycket FEU har inga nationella,

⁷⁷ Dom av den 27 februari 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

⁷⁸ Dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 29), dom av den 24 juni 2019, kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 50), dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 82), eller dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Regelverk för disciplinätgärder mot domare) (C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 33).

⁷⁹ Dom av den 24 juni 2019, kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 51), dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 83), eller dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Regelverk för disciplinätgärder mot domare) (C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 34). Min kursivering.

⁸⁰ Eftersom nationell tillämpning av unionsrätten naturligtvis inte är begränsad till *direkt* tillämpning av unionsrättsliga källor, såsom förordningar, utan också omfattar tillämpning av nationell lagstiftning som införlivar unionsrätten, vanligen direktiv, det vill säga *indirekt* tillämpning av bestämmelser med ursprung i unionsrätten, vilka beaktas vid konform tolkning.

kvantitativa gränser. Det finns ingen minimiregel. Således finns det inga undantag baserade vare sig på det område det rör sig om eller frågans allvar. Precis alla frågor, hur betydelselösa de än är, som rör domstolarnas organisation på nationell nivå, domstolsförfarandena eller domstolarnas praxis omfattas av artikel 19.1 FEU.⁸¹

209. Det enda begränsande villkoret avser upptagandet till prövning: det måste finnas ett funktionellt samband. De frågor som hänskjuts för förhandsavgörande måste vara nödvändiga för att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra målet.⁸² Det måste därför finnas "ett sådant samband mellan det berörda målet och de unionsrättsliga bestämmelser vars tolkning begärts att tolkningen tillgodoser ett objektiva behov för det avgörande som den hänskjutande domstolen ska meddela".⁸³

210. Som det redan har påpekats ovan avseende upptagandet till prövning,⁸⁴ har avgörandet av de nationella målen i sak en anknytning till artikel 19.1 andra stycket FEU, som de hänskjutna frågorna avser.⁸⁵

211. Vad gäller tillämpningsområdet för artikel 19.1 andra stycket FEU anser jag därför att de förevarande målen uppfyller båda förutsättningarna: kriteriet för upptagande till prövning och (det icke befintliga) kriteriet för domstolens behörighet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU. Alla de förevarande målen avser olika delar av det rumänska domstolssystemet som är allmänt tillämpliga och kan anses medföra risker för domstolarnas oavhängighet sedda som en helhet och påverkar därför de domstolar som kan komma att pröva frågor inom områden som omfattas av unionsrätten. Begärandena har ingetts inom ramen för förfaranden där ett svar från EU-domstolen i enlighet med artikel 19.1 FEU faktiskt är objektiva nödvändigt för att de nationella domstolarna ska kunna avgöra de mål som är anhängiga vid dem.

c) Artikel 19.1 FEU och farorna med alltför öppna dörrar

212. Med detta sagt vill jag under omständigheterna i förevarande fall råda domstolen att inte stödja sig uteslutande på artikel 19.1 FEU. Det finns enligt min mening starka argument för att dessa mål i stället bör avgöras mot bakgrund av beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen i förening med anslutningsakten, jämförda med stadgan, medan artikel 19.1 FEU får befinna sig i just periferin, om nu ens det är nödvändig.

213. Vad gäller tillämpliga normer kan denna diskussion tyckas ganska teoretisk i mål som avser "strukturella" delar som påverkar domstolarnas oavhängighet. Förutsatt att sådana strukturella mål uppfyller förutsättningen för upptagande till prövning och kravet på samband, omfattas de i vart fall av tillämpningsområdet för artikel 19.1 andra stycket FEU, såsom det just påpekats. Kravet att domstolarna ska vara oavhängiga och domarna opartiska är när allt kommer omkring en väsentlig del av principen om ett effektivt domstolsskydd, vilken föreskrivs i både artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan. Av nyligen meddelad rättspraxis framgår dessutom att innehållet i artikel 19.1 andra stycket FEU sammanfaller med de garantier som krävs enligt artikel 47 andra stycket i stadgan,

81 Men se, kanske med avseende på resonemanget men inte nödvändigtvis lydelsen, det nyligen meddelade beslutet av den 2 juli 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523).

82 Dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Regelverk för disciplinätgärder mot domare) (C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 45), och beslut av den 2 juli 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, punkt 43).

83 Dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Regelverk för disciplinätgärder mot domare) (C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 48), och beslut av den 2 juli 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, punkt 45).

84 Punkterna 89–92, 99–104 och 106–109.

85 E contrario, dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Regelverk för disciplinätgärder mot domare) (C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 49).

åtminstone de som uttryckligen krävs avseende domstolarnas oavhängighet och opartiskhet.⁸⁶ Denna princip är i sin tur av grundläggande betydelse för skyddet av alla de rättigheter som garanteras i unionsrätten samt för upprätthållandet av de värden som anges i artikel 2 FEU, särskilt rättsstatsprincipen.⁸⁷

214. Det finns emellertid vissa omständigheter i sammanhanget i de förevarande målen som förtjänar att understrykas, liksom de praktiska konsekvenserna av att uteslutande stödja sig på artikel 19.1 FEU.

215. Först och främst befinner sig medlemsstater som omfattas samarbets- och kontrollmekanismen i en särskild ställning, som kännetecknas av att de omfattas av en relativt långtgående och utförlig reglering, särskilt i fråga om deras åtaganden för en effektiv organisation av domstolsväsendet och för kampen mot korruption. Denna särskilda ställning innebär att det i såväl primärrätten som sekundärrätten finns omfattande grunder för att pröva varje aspekt av deras domstolsstruktur, förutsatt att aspekten i fråga kan sägas ha ett direkt samband med de måttstockar och villkor som anges i beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och anslutningsakten.

216. På liknande sätt utgör stadgan, för det andra, ett mycket mer utarbetat och detaljerat instrument än artikel 19.1 FEU. Artikel 47 andra stycket i stadgan har ett robust innehåll som uttryckligen hänvisar till domstolarnas oavhängighet. Detta rättsliga innehåll stärks dessutom av det tvingande sambandet med det skydd som erbjuds i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (Europakonventionen), eftersom artikel 47 i stadgan, enligt artikel 52.3 däri, måste garantera en minst lika hög skyddsnivå som den som fastställs i artiklarna 6 och 13 Europakonventionen.⁸⁸ Den avgörande roll som artikel 47 i stadgan har med avseende på kravet på domstolarnas oavhängighet har dessutom bekräftats i nyligen meddelad rättspraxis, enligt vilken det normativa innehållet i artikel 19.1 andra stycket FEU identifieras med hänvisning till den bestämmelsen. Vad gäller rättsverkningarna av artikel 47 i stadgan har det i rättspraxis vidare bekräftats att den har direkt effekt.⁸⁹

217. Jag anser följaktligen att det är en onödig omväg att insistera på artikel 19.1 andra stycket FEU som det huvudsakliga eller till och med enda riktmärket för en bedömning som slutligen till sist kommer att leda tillbaka till tillämpning av normerna i artikel 47 andra stycket i stadgan i ett mål där denna bestämmelse i vart fall är tillämplig i sig.

218. Det är riktigt att domstolen vid tillämpningen av artikel 19.1 FEU fram till dels nyligen, av hänsyn till processekonomi, har funnit det vara onödigt att göra en prövning enligt artikel 47 i stadgan.⁹⁰ Detta är ganska förståeligt när det handlar om mål som avser övergripande, horisontella åtgärder som, per definition, skulle påverka allt arbete som utförs av de nationella domstolarna inom unionsrättens område.⁹¹

86 Se, beträffande överlappningen av denna norm med avseende på artikel 19.1 FEU, dom av den 24 juni 2019, kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkterna 58, 72–74 och 112), och dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkterna 120–125).

87 Dom av den 26 mars 2020, Review Simpson och HG mot rådet och kommissionen (C-542/18 RX-II och C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punkt 71).

88 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkterna 116–118).

89 Se dom av den 17 april 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punkt 78), dom av den 29 juli 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 56), och dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 162).

90 Dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 52). Men se, för ett annat synsätt grundat på stadgan, förslag till avgörande av generaladvokaten Saugmandsgaard Øe i det målet (EU:C:2017:395).

91 Såsom jag påpekade i mitt förslag till avgörande i målet Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, punkterna 53–55).

219. Till skillnad från målet Associação Sindical dos Juizes Portugueses är det i de förevarande målen oundvikligt att pröva tillämpligheten av artikel 47 i stadgan. De förevarande målen innehåller en fråga som avser en specifik aspekt av artikel 47 i stadgan, det vill säga rätten till att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis rättegång.⁹² Detta innebär att en prövning av huruvida artikel 47 i stadgan är tillämplig i de förevarande målen blir oundviklig. Den prövning av samarbets- och kontrollmekanismens beskaffenhet, räckvidd och rättsverkningar som enligt de hänskjutna frågorna krävs med avseende på de nationella bestämmelserna i fråga utgör vidare även den en solid grund för bekräftelse av att stadgan är tillämplig i de förevarande målen.⁹³

220. Av dessa skäl talar processekonomin för att prövningen i de förevarande målen hellre ska grundas på den mer specifika och stabila rättslig ram som utgörs av beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och artikel 47 i stadgan. När det kan konstateras att det är oundvikligt att artikel 47 i stadgan är tillämplig, såsom det exemplifierats i nyligen meddelad rättspraxis, vara den relevanta måttstocken och det är därför onödigt att göra en separat prövning mot bakgrund av artikel 2 FEU och artikel 19.1 andra stycket FEU.⁹⁴

221. Förutom det dubbla argumentet avseende *lex specialis*, vilket gör det onödigt att (uteslutande) stödja sig på något mycket mer allmänt och fundamentalt, föreligger, för det tredje och slutligen, den övergripande frågan om huruvida den väg som förefaller vara den lättaste faktiskt också är den säkraste, särskilt om den väg som tycks vara lättast inte är särskilt väl utstakad.

222. Den för närvarande till synes gränslösa räckvidden av artikel 19.1 andra stycket FEU är inte endast denna bestämmelses styrka, utan också dess främsta svaghet. Kommer EU-domstolen i framtiden att vara beredd att pröva alla de olika frågor som dess nationella motparter vänder sig med till den, med påståenden om att någon viss del av det nationella domstolsväsendets struktur eller rättsliga förfaranden – visserligen enligt deras subjektiva åsikt – kan innebära problem med avseende på den grad av oavhängighet för domstolarna som de anser vara lämplig? Den rad frågor som kan ställas är oändlig, och kan röra allt från den nivå av självstyre eller självförvaltning som domstolarna önskar sig till det nationella systemet för fördelningen av mål, till frågor rörande att vissa domare inte har befordrats till avdelningsordförande eller de alltid lika populära frågorna om domarnas löner, lönetillägg, förmåner och julbonusar. Måste alla dessa frågor ställas enbart i "strukturella" termer för att omfattas av artikel 19.1 andra stycket FEU?⁹⁵ De är definitivt möjligt. Det rör sig helt enkelt om att formulera rätt fråga. Eller är det också tillåtet att enskilda domare "försvarar sig själva"⁹⁶ mot en specifik åtgärd eller till och med mot en domstolsordförande som orsakar dem problem? Om inte, exakt hur ska en sådan strukturell brist konstateras, mot bakgrund av den omständigheten att domstolen tidigare har ansett att en formaliserad mekanism, såsom förfarandet enligt artikel 7 FEU,⁹⁷ inte är en nödvändig förutsättning för att konstatera (systematiska) brister i det enskilda fallet?

92 Den femte frågan i mål C-291/19, avseende rätten att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång.

93 Som det anges i punkterna 128–182 ovan.

94 Se dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 169).

95 Vilket inte tycks vara fallet hittills. Se emellertid förslag till avgörande av generaladvokaten Tanchev i målet kommissionen mot Polen (Allmänna domstolarnas oavhängighet) (C-192/18, EU:C:2019:529, punkt 115), i vilket ett sådant synsätt föreslås.

96 Det ska medges att den nuvarande tendensen är mer strikt än tidigare. Förutom den redan diskuterade domen av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Regelverk för disciplinätgärder mot domare) (C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkterna 43–49) (punkterna 209 och 210 ovan), se även beslut av den 2 juli 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, punkterna 45–48). En mer strikt tendens är inte omedelbart förenlig med den faktiskt ganska frikostiga inställningen till frågor rörande nationella förfaranden eller institutioner och deras förenlighet med unionsrätten som en nationell domare vanligen tillåts ställa (se, särskilt, punkt 47 i sistnämnda beslut, i motsats till den där angivna domen av den 17 februari 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, punkterna 41 och 42) och de facto många andra av EU-domstolens avgöranden).

97 Dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkterna 68–79).

223. Det är ganska sannolikt att domstolen kommer att behöva ta en ny titt på den obegränsade räckvidden av artikel 19.1 FEU, denna gång kanske med en mer restriktiv inställning. Men detta understryker endast den sanna naturen hos artikel 19.1 FEU, som bör förbli ett rent extraordinärt verktyg för extraordinära situationer. Däremot har samarbets- och kontrollmekanismen uttryckligen öppnat upp för en rad vitt skilda (kanske inte alla särskilt extraordinära) frågor avseende eventuella problem som rör det rättsliga förfarandets effektivitet och domstolarnas oavhängighet, särskilt inom ramen för kampen mot korruption.

224. Att huvudsakligen stödja sig på beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och stadgan utgör i ett sådant sammanhang en stabil grund för en ingående prövning av alla dessa frågor samtidigt som medlemsstaternas jämlikhet inför fördragen respekteras. Alla medlemsstater måste förvisso uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 FEU. Men endast vissa medlemsstater är på grund av sina särskilda anslutningsvillkor föremål för mycket mer detaljerade och krävande regler inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen. Orättvisa anses föreligga inte endast när likadana situationer behandlas olika, utan också när objektivt olika situationer behandlas lika.⁹⁸ De medlemsstater som omfattas av samarbets- och kontrollmekanismen befinner sig helt enkelt objektivt sett inte i samma situation som övriga medlemsstater.

225. Slutligen ska det för fullständighetens skull tilläggas att det, av liknande skäl som de som just anförts avseende samspelet mellan artikel 19.1 andra stycket FEU och stadgan, inte är nödvändigt att göra en separat prövning av artikel 2 FEU. Rättsstatsprincipen skyddas, som ett av de värden på vilka unionen grundar sig, genom rätten till ett effektivt domstolskydd och den grundläggande rätten till en rättvis rättegång, vilka i sin tur som ett väsentligt inslag bygger på principen om domstolarnas oavhängighet.⁹⁹ Artikel 47 i stadgan och artikel 19 FEU ger därför mer exakt uttryck för det i artikel 2 FEU angivna värdet som rättsstaten utgör.¹⁰⁰

3. Måttstockarna och prövningens karaktär

226. När beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen, tillsammans med artikel 47 andra stycket i stadgan, eventuellt jämförda med artikel 19.1 andra stycket FEU, nu har identifierats som den relevanta rättsliga ramen i de förevarande målen, kvarstår att klargöra de materiella omständigheter som följer av dessa bestämmelser, vilka ska användas som måttstockar vid prövningen av de nationella bestämmelserna i fråga, samt att klargöra karaktären av den prövning som ska göras.

a) Måttstockarna: De externa aspekterna av domstolarnas oavhängighet och ”principen om hur rättegången framstår för en lekman”

227. Hur domstolarna organiseras på nationell nivå, inbegripet de institutionella arrangemangen för inrättandet av disciplinära organ för domare och förfarandet vid dessa organ, omfattas av medlemsstaternas befogenhetsområde enligt huvudprincipen om institutionell autonomi. Detta gäller också för en medlemsstat som omfattas av samarbets- och kontrollmekanismen.

98 *Aristotle's Nicomachean Ethics. A New Translation* by Bartlett, R.C. och Collins, S.D. University of Chicago Press, 2011, bok 3.

99 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2019, kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 58 och där angiven rättspraxis), och dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 120).

100 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2019, kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 47 och där angiven rättspraxis), och dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 98).

228. Icke desto mindre krävs det att Rumänien uppfyller sina skyldigheter enligt beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen, särskilt med avseende på det första, det tredje och det fjärde riktmärket i bilagan till beslutet: att sörja för ett öppnare och effektivare rättsligt förfarande, att fortsätta att genomföra utredningar av misstankar om korruption på hög nivå och att vidta åtgärder för att förebygga och bekämpa korruption.

229. När denna medlemsstat utformar sina rättsliga institutioner och förfaranden i syfte att uppfylla dessa mål måste den dessutom iaktta de unionsrättsliga skyldigheter som följer av artikel 47 i stadgan, vilkas räckvidd och innehåll ska tolkas mot bakgrund av artikel 6.1 i Europakonventionen och artikel 19.1 andra stycket FEU.¹⁰¹

230. Enligt principen om domstolarnas oavhängighet krävs det inte att medlemsstaterna tillämpar en viss konstitutionell modell som ska reglera förhållandena eller samspelet mellan olika statsorgan,¹⁰² självklart under förutsättning att en viss grundläggande maktindelning som är kännetecknande för rättsstaten upprätthålls.¹⁰³ Det finns inte en färdigt utformad eller en enda giltig modell eller system, utan det finns snarare ett antal olika system och strukturer. Rättspraxisen syftar snarare till att fastställa minimikrav som de nationella systemen måste uppfylla. Dessa krav avser de *interna* och *externa* aspekterna av domstolarnas oavhängighet, samt kravet på *opartiskhet*, vilket härrör från Europeiska domstolen för mänskliga rättigheters (Europadomstolen) praxis.

231. Det är särskilt den *externa* aspekten av domstolarnas oavhängighet, vilken är nära kopplad till kravet på opartiskhet, som 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 och att den således är *skyddad mot yttre inblandning eller påtryckningar* som kan äventyra dess ledamöters oberoende prövning och påverka deras avgöranden".¹⁰⁴ Detta inbegriper inte endast direkt påverkan i form av instruktioner, utan även "mer indirekt påverkan som kan inverka på domarnas beslutsfattande".¹⁰⁵

232. Några av de aspekter som ska beaktas vid prövningen av om en domstol är "oavhängig" är, som domstolen har påpekat med hänvisning till Europadomstolens praxis avseende artikel 6.1 i Europakonventionen, bland annat hur och för hur länge domare har tillsatts, om det finns skydd gentemot yttre påtryckningar och huruvida det aktuella organet "framstår som oavhängigt", eftersom det som står på spel är det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle.¹⁰⁶ Obekräftade intryck är också en viktig faktor vid den objektiva bedömningen av en domares opartiskhet, vilken företas genom att man frågar sig om det, oberoende av domarens personliga agerande, finns några kontrollerbara omständigheter som gör det berättigat att ifrågasätta hans eller hennes opartiskhet.¹⁰⁷

101 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2019, kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 52), och dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 115).

102 Se, beträffande artikel 47 andra stycket i stadgan, dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 130 och där angiven rättspraxis).

103 Ibidem, punkterna 124–126 och där angiven rättspraxis.

104 Ibidem, punkt 121 och där angiven rättspraxis. Min kursivering.

105 Ibidem, punkt 125 och där angiven rättspraxis.

106 Dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 127) i vilken det, för ett liknande resonemang, hänvisas till Europadomstolen, 6 november 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá mot Portugal, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 och där angiven rättspraxis, och 21 juni 2011, Fruni mot Slovakien, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141.

107 Dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 128), i vilken det hänvisas till Europadomstolen, 6 maj 2003, Kleyn m.fl. mot Nederländerna, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 191 och där angiven rättspraxis, och Europadomstolen, 6 november 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá mot Portugal, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 145, 147 och 149 och där angiven rättspraxis.

233. Den externa aspekten av domstolarnas oavhängighet utgör, tillsammans med principen om hur rättegången framstår för en lekman, således grunden för bedömningen av – genom vad som de facto är en abstrakt prövning – huruvida de valda nationella modellerna för domstolsväsendet är förenliga med dessa krav. Detta slag av prövning avser ofta huruvida det finns ett tillräckligt skydd inbyggt i ett system, vilket då åtminstone i viss grad förhindrar utövandet av externa påtryckningar och politiskt inflytande.

234. Dessa måttstockars i själva verket ganska vaga karaktär, tillsammans med den abstrakta karaktären hos den förenlighetsprövning som ska utföras, förutsätter emellertid att det är tydligt exakt vad det är som behöver prövas, med vilken noggrannhet och på grundval av vilka argument, vilket är den fråga jag nu kommer att behandla.

b) Prövningens karaktär: vad det är som ska fastställas

235. Det måste först klargöras vilken typ av mål som har anhängiggjorts vid domstolen. Vid ett första klargörande ska således åtskillnad göras mellan två möjliga typer av mål, i vilka frågor rörande domstolarnas oavhängighet kan uppkomma.

236. Å ena sidan kan en fråga rörande domstolsväsendets oavhängighet i förbigående ställas av en enskild person, vanligen i en situation som avser ett åsidosättande i det enskilda fallet av rättigheter som skyddas i unionsrätten. I ett sådant fall kan brister i domstolsväsendets oavhängighet leda till ett åsidosättande i det enskilda fallet av de rättigheter som anges i artikel 47 i stadgan. En sådan situation kan tyda på regler av allmänt dysfunktionell karaktär,¹⁰⁸ men inte nödvändigtvis. Den kan även bero på en enskild persons underlåtenhet i ett annars fungerande system.

237. Å andra sidan finns det också mål som avser en strukturell prövning av olika faktorer i ett domstolssystem. Vid en sådan prövning ser man i princip på huruvida vissa lagstiftningslösningar som har antagits av medlemsstaterna är förenliga med kraven i unionsrätten. En sådan situation kan, såsom i de förevarande målen, uppkomma när det nationella målet avser påstådda brister i ett domstolssystem, men är inte nödvändigtvis (förvisso inte alla) knuten till ett särskilt fall av åsidosättande av den enskildes rätt till en rättvis rättegång i ett givet mål. I en sådan situation krävs det en abstrakt prövning av huruvida systemet i fråga är förenligt med de unionsrättsliga parametrarna.¹⁰⁹

238. Sistnämnda situation har nyligen prövats av EU-domstolen inom ramen för överträdelseförfarandet.¹¹⁰ Den har också förelegat i mål där det slutligen konstaterats att målet inte kunde tas upp till prövning, på grund av att de sakfrågor som den hänskjutande domstolen hade att avgöra i det nationella målet inte hade någon anknytning till unionsrätten.¹¹¹ Det är visserligen riktigt att det tidigare förekommit mål där en sådan abstrakt prövning av strukturella faktorer utgjorde kärnan i det nationella målet och ett svar från EU-domstolen därför ansågs vara nödvändigt.¹¹²

108 Detta var fallet i dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982).

109 Se, beträffande dessa båda slag av situationer, mitt förslag till avgörande i målet Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, punkt 53).

110 Dom av den 24 juni 2019, kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531), och dom av den 5 november 2019, kommissionen mot Polen (Allmänna domstolarnas oavhängighet) (C-192/18, EU:C:2019:924).

111 Dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Regelverk för disciplinätgärder mot domare) (C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234).

112 Dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), och dom av den 7 februari 2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106).

239. Sistnämnda typ av mål, som kräver en abstrakt prövning av huruvida vissa nationella institutionella eller processuella lösningar är förenliga med kraven i unionsrätten, är möjliga inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen. Som det ingående har förklarats ovan¹¹³ möjliggör denna mekanism en abstrakt prövning av vissa modeller som antagits av Rumänien, utan att det i det specifika fallet nödvändigtvis har påståtts föreligga ett åsidosättande av en i unionsrätten föreskriven rättighet för enskilda. Exakt vilken situation som i dagsläget råder i detta avseende enligt artikel 19.1 FEU, efter stora avdelningens nyliga avgörande i målet *Miasto Łowicz*, återstår att se.¹¹⁴

240. Vad som kanske kan vara av övergripande värde i de förevarande målen och med avseende på andra eventuella frågor rörande den lämpliga graden av oavhängighet för domstolarna i medlemsstaterna, är ett klagörande av vilka typer av argument som kan omfattas av en sådan abstrakt prövning, oavsett om den görs mot bakgrund av beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen och stadgan eller till och med mot bakgrund av artikel 19.1 FEU. Jag skiljer härvid mellan tre olika scenarion.

241. I det första scenariot är den institutionella eller processuella strukturen problematisk redan när den betraktas generellt och abstrakt. Själva "ritningen" som sådan är felaktig, till och med utan några särskilda exempel på dess tillämpning. Strukturen kan lätt missbrukas, eftersom det är tydligt att den inte kan garantera en lämplig grad av externt oberoende och inte uppfyller kraven med avseende på principen om hur rättegången framstår för en lekman, såsom det krävs enligt artikel 47 andra stycket i stadgan eller artikel 19.1 andra stycket FEU. Detta första alternativ skulle kunna kallas "enbart en prövning på pappret".

242. I det andra scenariot är den institutionella strukturen kanske inte i sig problematisk, men tydliga argument eller till och med bevisning har anförts vid en domstol eller vid EU-domstolen som visar att sådana problem eller möjligheter till missbruk föreligger i praktiken. Detta kan inträffa i två situationer. Å ena sidan när "ritningen" placeras tillsammans med andra "ritningar". Detta är fallet när en nationell bestämmelse inte är problematisk när den betraktas isolerat och på pappret, men blir ytterst problematisk när den kombineras med andra bestämmelser inom det systemet. Å andra sidan kanske bristerna i en given modell inte nödvändigtvis syns på pappret, utan först när den tillämpas i praktiken. Det gemensamma temat för det andra scenariot är således att man måste se längre än enbart till "ritningen", genom att pröva bestämmelserna i ett sammanhang eller bestämmelserna såsom de tillämpas.

243. Det tredje scenariot är att den institutionella strukturen, såsom den framträder "på pappret", tycks vara förenlig med de rättsliga kraven i artikel 47 andra stycket i stadgan eller artikel 19.1 andra stycket FEU. Dock finns det indikationer på att en annars solid modell faktiskt redan missbrukas i den särskilda miljön och det särskilda rättsliga och institutionella sammanhanget i en medlemsstat. I detta scenario, som de facto är det mest problematiska vid prövningen vid en internationell domstol eller vid andra internationella institutioner, måste prövningen göras enbart med beaktande av praktiska förhållanden i medlemsstaten, eftersom en "bedömning på pappret" tyvärr helt saknar värde.

113 Punkterna 198–202 ovan.

114 Se även det redan citerade beslutet av den 2 juli 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523).

244. Det ska betonas att i det andra och det tredje scenariot är det nationella sammanhanget och den konkreta tillämpningen särskilt relevanta i två hänseenden. För det första måste bestämmelserna i fråga prövas mot bakgrund av medlemsstatens institutionella landskap. Så långt det är möjligt är det därför nödvändigt att beakta det övergripande institutionella och strukturella sammanhanget och hur bestämmelserna i fråga samverkar med andra uppsättningar av förbundna bestämmelser. Även om en viss bestämmelse kan anses vara korrekt när den betraktas isolerat, kan den vara högst problematisk när den betraktas i relation till andra relevanta delar av systemet.¹¹⁵

245. Vidare har vi naturligtvis den känsliga frågan om kontrollen av uttalanden om den konkreta tillämpningen och den konkreta nationella praxis som grundar sig på handlingarna i målet samt de argument som har anförts vid EU-domstolen. Det är möjligt och nödvändigt att beakta nationell praxis. Domstolen har upprepade gånger fastslagit att det som i allmänhet är relevant vid en prövning av förenligheten med unionsrätten är inte endast den nationella lagstiftningen som sådan, utan även rättspraxis och administrativ praxis.¹¹⁶

246. Om sådana kontextuella och praxisbaserade omständigheter anförts vid domstolarna, och särskilt vid EU-domstolen, måste de emellertid förklaras ordentligt samt bevisas och diskuteras, antingen av den nationella domstolen eller av parterna och intervenienterna vid EU-domstolen. Om det hävdas att ett visst system eller en viss institutionell struktur fungerar på ett annat sätt i verkligheten än vad som anges i "lagen på pappret", är det med andra ord nödvändigt att dessa argument är i rimlig grad välgrundade.

247. Jag vill betona "i rimlig grad". Å ena sidan vore det fullständigt orimligt att begära att en nationell domstol, som i sin begäran om förhandsavgörande till exempel har angett att det nationella systemet för disciplinära förfaranden missbrukas för att utöva politiska påtryckningar på domare, ska tillhandahålla uttömmande statistikuppgifter om alla disciplinära förfaranden som genomförts i den medlemsstaten samt dokumenterad bevisning för exakt hur påtryckningarna utövas och exakt hur de påverkat domstolsavgörandena i enskilda mål. Å andra sidan är det emellertid också problematiskt att enbart hänvisa till den nationella modellen och *abstrakt* hävda att den *skulle kunna* missbrukas om den inte ändrades till en annan modell.

248. Allt kan missbrukas. Enbart möjligheten är inte ett tillräckligt argument för att avskaffa en hel struktur eller en modell. Det är inte heller förbjudet att använda knivar eller bilar, även om de i händerna på mindre ansvarsfulla personer kan användas för ett antal andra ändamål än att skära bröd eller köra till arbetet. Även i en värld av oavhängiga domstolar, vilka framstår som sådana, måste det vid EU-domstolen således anföras övertygande argument avseende hur en viss modell konkret och specifikt riskerar att missbrukas eller belysande exempel på hur detta redan sker i praktiken, vilket således utgör ett strukturellt problem.

¹¹⁵ Se, beträffande detta synsätt, dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkterna 152 och 153). Se även mitt förslag till avgörande i målet PG (C-406/18, EU:C:2019:1055) (rörande en tidsfrist på 60 dagar för en domstol att avgöra ett mål, *betraktad i samband med* andra processuella regler och institutionella krav för en effektiv rättslig omprövning av ett beslut om internationellt skydd i en medlemsstat).

¹¹⁶ Se, exempelvis, beträffande rättspraxis, dom av den 19 mars 2020, Sánchez Ruiz m.fl. (C-103/18 och C-429/18, EU:C:2020:219, punkt 80), eller beträffande administrativ praxis, exempelvis dom av den 11 juni 2015, Zh. och O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 75), dom av den 17 december 2015, Viamar (C-402/14, EU:C:2015:830, punkterna 31 och 46), eller dom av den 20 juni 2018, Enteco Baltic (C-108/17, EU:C:2018:473, punkt 100).

C. Bedömning av de nationella bestämmelserna i fråga

249. Mot bakgrund av denna ganska detaljerade färdplan kommer jag nu slutligen att göra en bedömning av de två omtvistade institutionella frågorna. Jag kommer att inleda med en generell översikt av de tillämpliga nationella bestämmelserna (1). Därefter kommer jag att behandla de frågor som avser utnämningen av ledningen för Domar- och åklagarinspektionen, vilka har ställts i mål C-83/19 (2), innan jag behandlar de frågor som hänskjutits i målen C-127/19, C-195/19, C-291/19 och C-355/19, vilka avser inrättandet av utredningsavdelningen (3).

1. Allmän bakgrund

250. Samtliga de förevarande målen avser olika aspekter av de så kallade lagarna om domstolsväsendet: lag nr 303/2004 om domares och åklagares ställning, lag nr 304/2004 om domstolsväsendets organisation och lag nr 317/2004 om Högsta rättsrådet. Dessa lagar antogs inom ramen för förhandlingarna om Rumäniens anslutning till Europeiska unionen i syfte att förbättra rättsväsendets oberoende och effektivitet.¹¹⁷

251. Efter anslutningen övervakades dessa lagar och de senare ändringarna av dem noggrant inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen. På basen av dessa lagar och de senare ändringarna av dem rapporterade kommissionen regelbundet om Rumäniens framsteg mot ett oberoende och effektivt fungerande rättsväsende och om de framsteg som gjorts för att bekämpa korruptionen. Dessa framsteg föranledde kommissionen att i 2017 års rapport inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen lämna vissa slutliga rekommendationer som kunde ha resulterat i ett avslutande av samarbets- och kontrollmekanismen.¹¹⁸ Framstegen tillintetgjordes emellertid under perioden 2017–2018, när lagarna om rättsväsendet ändrades genom olika lagar,¹¹⁹ vilka antogs av parlamentet genom ett påskyndat förfarande som innebar en begränsad debatt i parlamentets båda kamrar.¹²⁰ Dessa lagar antogs trots stora politiska kontroverser och allmänhetens protester.¹²¹ Därefter antog den rumänska regeringen, mellan september 2018 och mars 2019, fem undantagsförordningar genom vilka lagarna om domstolsväsendet ändrades och nya bestämmelser infördes i dem.¹²²

252. Ändringarna inkluderar ytterligare aspekter som inte är föremål för de förevarande målen, såsom ett nytt system för förtidspensionering, begränsningar av domares yttrandefrihet och utökade grunder för entledigande av ledamöter i Högsta rättsrådet.¹²³ Genom undantagsförordningarna infördes även de ändringar som ligger till grund för de förevarande målen vid EU-domstolen, såsom förfarandet för utnämning av ledningen för Domar- och åklagarinspektionen på tillförordnad basis och inrättandet av utredningsavdelningen, samt ändringarna av bestämmelserna om domares skadeståndsansvar, vilka jag bedömer separat i mitt förslag till avgörande i mål C-397/19.

117 2004 Regular Report on Romania's progress towards accession (SEC(2004)1200), s. 19).

118 Se 2018 års rapport inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen, s. 3.

119 Lag nr 207/2018 (se punkt 20 ovan), Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind CSM, (lag nr 234/2018 om ändring och komplettering av lag nr 317/2004 om Högsta rättsrådet), *Monitorul Oficial*, nr 850 av den 8 oktober 2018, och Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (lag nr 242/2018 om ändring och komplettering av lag nr 303/2004 om domares och åklagares ställning), *Monitorul Oficial*, nr 868 av den 15 oktober 2018.

120 2018 års rapport inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen, s. 9.

121 Se Greco, *Ad hoc Report on Romania (Rule 34)*. Antagen vid dess 79:e plenarsammanträde den 23 mars 2018 (2018/2).

122 Undantagsförordningarna nr 77/2018, nr 90/2018, nr 92/2018, nr 7/2019 och nr 12/2019. Se punkterna 18 och 27–34 ovan.

123 Se även 2018 års rapport inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen, s. 3.

253. Ändringarna mottogs negativt i kommissionens rapporter från 2018 och 2019 inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen. Vissa av ändringarna har också tagits upp i rapporter från olika internationella organ, inbegripet Venedigkommissionen¹²⁴ och Greco¹²⁵, vilka har varnat för de risker som dessa ändringar kan innebära, nämligen att domstolarnas oavhängighet samt deras effektivitet och kvalitet undergrävs. Venedigkommissionen har också uttryckt oro rörande den omfattande användningen av undantagsförordningar.¹²⁶

254. Ett viktigt gemensamt drag som är värt att betona i ett allmänt sammanhang är den utbredda användningen av *undantagsförordningar* vid den rumänska regeringens antagande av ändringar av lagarna om domstolsväsendet på viktiga punkter. Huruvida användningen av ett sådant – åtminstone till synes – extraordinärt instrument är tillåten enligt den nationella författningen är inte en fråga för EU-domstolen, utan närmast för den/de nationella författningsdomstolarna.

255. Som den rumänska regeringen medgav vid förhandlingen är emellertid redan den omständigheten att undantagsförordningar i omfattande utsträckning har använts som lagstiftningsteknik för att reformera domstolsväsendet, utan att det alltid egentligen förelåg omständigheter som utgjorde en tydlig motivering detta tillvägagångssätt, i sig en viktig faktor i det övergripande sammanhanget. I ett system som respekterar en verklig maktindelning bör lagar som är avsedda att reglera den dömande maktens organisation inom staten antas först efter vederbörligt övervägande och efter en debatt som ger röst åt alla lämpliga lagstiftande organ och rättsliga organ som normalt deltar i utformningen av lagstiftningen. Sådana lagar bör när allt kommer omkring kunna överleva en dagslända.

256. Sammanfattningsvis ska det sägas att även om det inte i sig utgör en överträdelse av unionsrätten att "reglera domstolsväsendet genom undantagsförordningar", utgör detta förvisso en viktig aspekt i sammanhanget som ska beaktas vid bedömningen av de nationella bestämmelserna i fråga.

2. Utnämningen av ledningen för Domar- och åklagarinspektionen på tillförordnad basis

a) Begäran om förhandsavgörande och parternas ståndpunkter

257. I begäran om förhandsavgörande har det på flera punkter uttryckts oro beträffande lagstiftningsförfarandet och omständigheterna i samband med antagandet av undantagsförordning nr 77/2018 och för dess följder.

258. För det första har det påpekats att undantagsförordningen inte har till verkan att fylla ett påstått lagstiftningsvakuum, såsom det anges i förordningens ingress, utan i stället fråntar Högsta rådet en av de befogenheter som följer av dess konstitutionella roll som garant för domstolsväsendets oavhängighet. Undantagsförordningen gör det dessutom möjligt att inneha en ledande tjänst på obegränsad tid, genom att ett förordnande som löper ut förlängs automatiskt genom godtycklig tillämpning av lagen, utan att Högsta rådet kan utöva det utrymme för skönmässig bedömning som är fundamentalt för dess konstitutionella roll.

259. För det andra har den hänskjutande domstolen förklarat att Högsta rådet enligt artikel 133.1 i den rumänska konstitutionen är ansvarigt för att garantera domstolarnas oavhängighet. Det har också angetts att den lösning som antogs genom undantagsförordning nr 77/2018 utgör ett omotiverat undantag från den allmänna regeln vid tillförordnande, enligt vilken en person delegeras till en ledande tjänst, och således utgör ett intrång i Högsta rådet befogenheter.

124 Venedigkommissionen, *Opinion No. 924/2018 on amendments to Law No 303/2004 on the statute of judges and prosecutors, Law No 304/2004 on judicial organisation and Law No 317/2004 on the Superior Council of the Magistracy (Romania)*, CDL-AD(2018)017.

125 Greco, *Ad hoc Report on Romania (Rule 34)*. Antagen vid dess 79:e plenarsammanträde den 23 mars 2018 (2018/2).

126 Venedigkommissionen, *Opinion No. 950/2019 on Emergency Ordinances GEO No. 7 and GEO No. 12 Amending the Laws of Justice (Romania)*, CDL-AD(2019)014.

260. Föreningen för domarforum har vid EU-domstolen, i linje med de argument som anfördes redan vid den hänskjutande domstolen och vilka denna har instämt i, hävdad att undantagsförordning nr 77/2018 har till verkan att Högsta rättsrådet fråntas en av de befogenheter som följer av dess konstitutionella roll som garant för domstolarnas oavhängighet. Vid förhandlingen klargjorde klaganden även att systemet med delegering tidigare har använts för tjänsten som generaldirektör för Domar- och åklagarinspektionen. Dessutom krävs ett yttrande från Högsta rättsrådet vid antagandet av regler som rör domares och åklagares ställning, inbegripet Domar- och åklagarinspektionens organisation och verksamhet. Inget sådant yttrande inhämtades med avseende på undantagsförordningen i fråga.

261. Den nederländska och den svenska regeringen är eniga om att i enlighet med EU-domstolens och Europadomstolens praxis måste principen om domstolarnas oavhängighet iaktas inom ramen för disciplinära förfaranden som är tillämpliga på domare, inbegripet förfarandet för utnämning till Domar- och åklagarinspektionen. Den nederländska regeringen har påpekat att det förefaller som om denna princip inte iaktas i undantagsförordning nr 77/2018, såsom den beskrivits i begäran om förhandsavgörande. Den svenska regeringen har påpekat att det ankommer på den nationella domstolen att göra denna bedömning.

262. Kommissionen hävdade vid förhandlingen att den rumänska regeringens inblandning i utnämningen av ledningen för Domar- och åklagarinspektionen kan förorsaka tvivel rörande garantierna för domstolarnas oavhängighet, särskilt med beaktande av att befogenheten att göra sådana utnämningar tillkommer Högsta rättsrådet. Det finns således indikationer på en överträdelse av artikel 19.1 andra stycket FEU.

263. Den rumänska regeringen hävdade vid förhandlingen att artikel 19 FEU utgör hinder för de nationella bestämmelser enligt vilka ledningen för Domar- och åklagarinspektionen utnämns genom en undantagsförordning, *även om det är på tillförordnad basis*, eftersom detta kan skapa ett intryck av politiskt inflytande eller politiska påtryckningar. Den rumänska regeringen har inte bestritt att det förelåg ett brådskande behov, men har angett att den möjlighet till delegering som föreskrivs i artikel 57 i lag nr 303/2004 inte kunde användas, eftersom den endast avser delegering inom ramen för domstolar och åklagarmyndigheter. Den nuvarande rumänska regeringen anser dock att den tidigare regeringen kunde ha använt sig av någon annan mekanism för att förhindra en institutionell blockering, till exempel en kortvarig utnämning på tillförordnad basis varvid Högsta rättsrådet skulle ha inkluderats i förfarandet.

264. Domar- och åklagarinspektionen har däremot hävdad att som det anges i ingressen till rättsakten i fråga, motiverades åtgärden av den situation som hade uppstått på grund av att den tidigare ledningens förordnande hade löpt ut den 1 september 2018 utan att något nytt uttagningsprov hade anordnats av det behöriga organet. I rättsakten i fråga föreskrivs dessutom att endast personer som redan har klarat uttagningsprovet och redan har innehaft funktionerna som generaldirektör och biträdande generaldirektör får utnämnas. När uttagningsprovet sedan anordnades av Högsta rättsrådet erhöll slutligen samma generaldirektör tjänsten med ett mycket högt poängtal.

b) Bedömning

265. Varken i artikel 47 andra stycket i stadgan eller i artikel 19.1 andra stycket FEU föreskrivs någon särskild modell för hur det disciplinära systemet för medlemmar av domarkåren ska organiseras. Kravet på oavhängighet förutsätter emellertid 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".¹²⁷ Av detta skäl har domstolen fastslagit att deltagandet av ett oavhängigt organ och inrättandet av ett förfarande som till fullo garanterar de

¹²⁷ Dom av den 24 juni 2019, kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 77).

rättigheter som föreskrivs i artiklarna 47 och 48 i stadgan, särskilt rätten till försvar, utgör grundläggande skyddsregler för att domstolsväsendets oavhängighet ska upprätthållas.¹²⁸ Detta konstaterande innebär otvetydigt att de normer som föreskrivs i artiklarna 47 och 48 i stadgan är tillämpliga på disciplinära förfaranden gentemot domare.¹²⁹

266. Det ska påpekas att dessa normer är tillämpliga på de disciplinära organen själva (vanligen avdelningen för disciplinären) och inte på den enhet som lämnar in anmälan till dessa (nämligen åklagaren för disciplinära förfaranden). Domar- och åklagarinspektionen har inte befogenhet att fastställa huruvida en disciplinär överträdelse föreligger. Detta är förbehållet den behöriga avdelningen vid Högsta rättsrådet, som är det disciplinära organet.

267. Som den rumänska regeringen klagade vid förhandlingen och som klaganden har påpekat har Domar- och åklagarinspektionen emellertid en nyckelroll i det disciplinära förfarandet. Den utför den preliminära utredningen och beslutar huruvida en disciplinär utredning ska inledas. Efter att ha utfört den preliminära utredningen beslutar den huruvida en anmälan om disciplinär överträdelse ska inges till den behöriga avdelningen vid Högsta rättsrådet för avgörande.¹³⁰ Domar- och åklagarinspektionen har också viktiga funktioner vid inledandet av det förfarande som leder fram till konstaterandet av en överträdelse.¹³¹ Som den hänskjutande domstolen har förklarat har generaldirektören dessutom nyckelbefogenheter, vilka också har stärkts genom nyliga ändringar:¹³² han utnämner tjänstemän med ledande funktioner, leder inspektionens verksamhet och disciplinförfarandena, organiserar fördelningen av ärenden, anger inom vilka särskilda verksamhetsområden kontrollåtgärder ska vidtas, är den huvudsakliga utgivaren av instruktioner och har behörighet att själv inleda disciplinära förfaranden.

268. I ett sådant sammanhang är det ganska klart att redan sådana utredande och "inledande" befogenheter i samband med disciplinära utredningar kan innebära en påtryckning på de personer som har i uppgift att avgöra en tvist, oavsett de garantier som erbjuds av det organ som meddelar det slutliga avgörandet i ett disciplinärt förfarande.¹³³ Detta är fallet i synnerhet när befogenheten att inleda en utredning och inge en anmälan om disciplinär överträdelse tillkommer en och samma institution, vilken är specialiserad på inspektion och utredning av domare.

269. Av detta skäl bör ett organ som ansvarar för att inleda disciplinförfaranden, såsom Domar- och åklagarinspektionen, uppvisa åtminstone en viss grad av oavhängighet i sin verksamhet och sina utredningar. Det ska än en gång påpekas att den förväntade graden av oavhängighet naturligtvis inte kan vara den samma som den som avkrävs själva de disciplinära organen. Med beaktande av såväl Domar- och åklagarinspektionens roll inom Högsta rättsrådet och generaldirektörens befogenheter kan förfarandet för utnämning till den tjänsten emellertid inte vara sådant att det föranleder oro över att detta organs befogenheter och funktioner används som ett instrument för politisk kontroll över och påtryckningar på domstolarnas verksamhet.

128 Se dom av den 24 juni 2019, kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 77).

129 Det tycks som om stadgan i detta avseende faktiskt tillhandahåller en högre skyddsnivå än Europadomstolen, trots att denna nyligen utvecklat sin praxis. Se, exempelvis, Europadomstolen, 9 januari 2013, Volkov mot Ukraina, CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, § 87–91; 23 juni 2016, Baka mot Ungern, CE:ECHR:2016:0623JUD002026112 (stora avdelningen) § 107 och följande paragrafer; 23 maj 2017, Paluda mot Slovakien, CE:ECHR:2017:0523JUD003339212 (tredje avdelningen), § 33–35, och 25 september 2018, Denisov mot Ukraina, CE:ECHR:2018:0925JUD007663911 (stora avdelningen), § 44 och följande paragrafer.

130 Enligt den rumänska regeringens förtydliganden vid förhandlingen anges befogenheterna för tjänstemännen vid Domar- och åklagarinspektionen i artikel 74.1 i lag nr 317/2004. Enligt artikel 45.1 i lag 317/2004 kan Domar- och åklagarinspektionen inleda en utredning på eget initiativ eller på begäran av en berörd person, inbegripet Högsta rättsrådet. Enligt artikel 44.3¹ i samma lag kan justitieministern begära att Domar- och åklagarinspektionen ska undersöka huruvida det finns indikationer på att en åklagare har gjort sig skyldig till en disciplinär överträdelse.

131 Enligt artikel 74 i lag nr 317/2004 och artikel 94 i lag nr 303/2004. Se mitt förslag till avgörande i mål C-397/19.

132 Av handlingarna i målet vid EU-domstolen framgår att dessa befogenheter har stärkts genom Legea nr. 234 av den 4 oktober 2018 (*Monitorul Oficial* nr 850 av den 8 oktober 2018), genom vilken artikel 69 i lag nr 317/2004, avseende generaldirektörens befogenheter, har ändrats.

133 Se, beträffande den inverkan som enbart möjligheten att ett disciplinärt förfarande kommer att inledas har på domstolarnas oavhängighet, Europadomstolen, 9 februari 2012, Kinský mot Tjeckien, CE:ECHR:2012:0209JUD004285606, § 97–99.

270. Hur passar en bestämmelse, i vilken det föreskrivs ett system med tillfälliga förordnanden som innebär en förlängning av förordnandet för den befintliga innehavaren av en tjänst, in i den bilden? Abstrakt sett och utan att beakta sammanhanget kan en sådan bestämmelse i sig knappast anses strida mot de krav på domstolarnas oavhängighet som åläggs i unionsrätten.

271. För det första innebär inte varje situation där den verkställande makten deltar i utnämningen till tjänster inom domstolsväsendet att det med automatik uppkommer en underordnad ställning som strider mot principen om oavhängighet, om det finns garantier som skyddar de utnämnda personerna mot påverkan eller påtryckningar i tjänsteutövningen.¹³⁴ Det förhåller sig snarare tvärtom: maktindelning har både för- och nackdelar.

272. Detta konstaterande är enligt min mening också tillämpligt på utnämningen till ledande tjänster vid ett organ som Domar- och åklagarinspektionen. Som Domar- och åklagarinspektionen har hävdad har den rumänska regeringen inte utnämnt generaldirektören för Domar- och åklagarinspektionen direkt genom ett enskilt beslut. I undantagsförordning nr 77/2018 föreskrivs ett förfarande för att säkerställa ledningen av Domar- och åklagarinspektionen på tillförordnad basis.

273. För det andra utgör inte heller artikel 47 andra stycket i stadgan i princip hinder för ett system där den tillförordnade ledningen för ett organ som Domar- och åklagarinspektionen säkerställs av den befintliga generaldirektören och biträdande generaldirektören fram till dess att en ny ledning har tillsatts genom det ordinarie förfarandet. Som Domar- och åklagarinspektionen också har hävdad kan detta faktiskt garantera att de personer som innehar de tillförordnade tjänsterna redan har klarat det uttagningsprov som föreskrivs i lag och att de har erfarenhet av tjänsten. Ett sådant system kan de facto vara nödvändigt, och tillämpas inom ett antal domstolsväsenden med avseende på vissa nyckeltjänster, inbegripet domarämbetet.¹³⁵

274. Här är det emellertid inte endast detaljerna som ska beaktas, utan också sammanhanget. De båda ovannämnda till synes oproblematiska aspekterna förlorar sin okontroversiella karaktär när man ser på det specifika system för utnämning av ledningen för Domar- och åklagarinspektionen på tillförordnad basis som föreskrivs i undantagsförordning nr 77/2018 och det särskilda resultat som detta gett i det enskilda fallet.

275. Enligt artikel II i undantagsförordningen är systemet för utnämning på tillförordnad basis också tillämpligt i den situationen att de ledande tjänsterna vid Domar- och åklagarinspektionen *är obesatta* den dag då undantagsförordningen träder i kraft, vilket var fallet när undantagsförordning nr 77/2018 antogs.¹³⁶ Rent praktiskt innebär detta att den bestämmelse som brådskande infördes genom en undantagsförordning utan samråd med det organ som normalt ska rådfrågas vid tillsättningen av en sådan tjänst inte endast har utformats för att garantera verksamhetens kontinuitet. Dess praktiska verkan är att en person vars förordnande redan har löpt ut återinsätts i tjänst i efterhand, genom ett annat förfarande än det som utformats i lag och genom kringgående av de aktörer som normalt deltar i förfarandet.

276. Denna omständighet i sammanhanget kring en till synes neutral bestämmelse och dess funktion i praktiken är i sig tillräckligt för att konstatera att det system för utnämning av ledningen för Domar- och åklagarinspektionen på tillförordnad basis som har införts genom undantagsförordning nr 77/2018 kan skapa tvivel vad gäller den rumänska regeringens intresse av att tillsätta en viss person

¹³⁴ Se, exempelvis, dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 133), i vilken det i ett liknande sammanhang hänvisas till dom av den 31 januari 2013, D. och A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punkt 99), samt Europadomstolen, 28 juni 1984, Campbell och Fell mot Förenade kungariket, CE:ECHR:1984:0628JUD000781977, § 79; 2 juni 2005, Zolotas mot Grekland, CE:ECHR:2005:0602JUD003824002, § 24 och 25; 9 november 2006, Sacilor Lormines mot Frankrike, CE:ECHR:2006:1109JUD006541101, § 67, och 18 oktober 2018, Thiam mot Frankrike, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, § 80 och där angiven rättspraxis.

¹³⁵ För att endast nämna det mest uppenbara exemplet, se artikel 5 i stadgan för Europeiska unionens domstol.

¹³⁶ Lucian Netejorus ursprungliga förordnande löpte ut den 1 september 2018 och undantagsförordning nr 77/2018 antogs den 5 september 2018.

på en ledande tjänst vid det organ som ansvarar för disciplinära utredningar gentemot medlemmar av domarkåren. Detta system tycks följaktligen inte innehålla garantier som kan skingra rimliga tvivel hos enskilda vad gäller de rättsliga organens oemottaglighet för externa faktorer och deras neutralitet med avseende på de intressen de har att hantera.

277. Enligt min mening kan och bör denna bedömning avslutas här. Den hänskjutande domstolen och framför allt (de nationella) parterna i förevarande förfarande har anfört ytterligare argument som avser sammanhanget, inte endast rörande (den nationella) fördelningen av befogenheter, utan också rörande enskilda berörda personer och organ och deras påstådda särskilda intressen. Jag anser inte att det är vare sig nödvändigt eller lämpligt att EU-domstolen prövar någon av dessa andra omständigheter, med beaktande av att det nyss anförda argumentet i sig är tydligt och avgörande.

278. Sammanfattningsvis är det både bra och rimligt med en i förväg införd neutral bestämmelse som inte avser en särskild person och i vilken det med hänvisning till verksamhetens kontinuitet anges att en person blir kvar i tjänst fram till dess att en efterträdare i vederbörlig ordning har utnämnts. Det är varken bra eller rimligt att använda en sådan till synes neutral bestämmelse, vars enda verkan är att en viss person genom kringgående av det normala utnämning förfarandet återinsätts på en tjänst efter det att hans eller hennes förordnande har löpt ut.

c) Slutsats i denna del

279. Jag föreslår att den tredje frågan i mål C-83/19 ska besvaras på följande sätt: Artikel 47 andra stycket i stadgan och artikel 19.1 andra stycket FEU ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser genom vilka regeringen genom undantag från normalt tillämpliga lagbestämmelser antar ett system för utnämning på tillförordnad basis till de ledande tjänsterna vid det organ som ansvarar för att genomföra disciplinära utredningar inom domstolsväsendet, vars verkan i praktiken är att en person vars förordnande redan har löpt ut återinsätts i tjänst.

3. Avdelningen för utredning av överträdelser begångna inom domstolsväsendet

a) Begärandena om förhandsavgörande och parternas ståndpunkter

280. Fyra av de fem mål som behandlas i detta förslag till avgörande avser lagbestämmelserna om inrättandet och regleringen av utredningsavdelningen. De nationella mål som avses i målen C-127/19 och C-355/19, vilka har hänskjutits av en och samma nationella domstol, avser huruvida olika administrativa genomförandeakter som har antagits i enlighet med lagbestämmelserna om inrättandet av utredningsavdelningen är lagenliga. Målen C-195/19 och C-291/19 har anhängiggjorts inom ramen för pågående straffrättsliga förfaranden mot domare och åklagare, i vilka det krävs att utredningsavdelningen deltar.

281. Det är i detta sammanhang som de hänskjutande domstolarna genom den fjärde och den femte frågan i mål C-127/19, den fjärde frågan i mål C-291/19 och den fjärde frågan i mål C-355/19 vill få klarhet i huruvida principen om domstolarnas oavhängighet, vilken stadfästs i artikel 19.1 FEU och artikel 47 i stadgan, och skyldigheten att respektera rättsstatsprincipen i enlighet med artikel 2 FEU, utgör hinder för inrättandet av utredningsavdelningen. Genom den femte frågan i mål C-291/19 vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 47 andra stycket i stadgan, avseende rätten att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis rättegång, utgör hinder för inrättandet av utredningsavdelningen, med beaktande av det begränsade antalet tjänster vid avdelningen.

282. I begärandena om förhandsavgörande har de hänskjutande domstolarna således, med begärande av många av de argument som anförts av parterna i de nationella målen, anført olika problem i samband med inrättandet av utredningsavdelningen och dess verksamhet. Dessa argument har vidareutvecklats av vissa av de berörda som har yttrat sig vid EU-domstolen, särskilt föreningen för domarforum, åklagarföreningen, statsåklagaren och OL.

283. Mot bakgrund av de omständigheter som det har redogjorts för i begärandena om förhandsavgörande anser den nederländska och den svenska regeringen samt kommissionen att det finns väsentliga faktorer som visar bestämmelserna om inrättandet av utredningsavdelningen och regleringen av dess verksamhet inte är förenliga med kraven på oavhängiga och opartiska domstolar.

284. Den rumänska regeringen, som i sina skriftliga yttranden hade försvarat utredningsavdelningens förenlighet med dessa normer, ändrade sin ståndpunkt vid förhandlingen. Den informerade domstolen om att den nuvarande regeringen, av de skäl som anges i ett memorandum som antogs av regeringen den 27 december 2019, stöder att utredningsavdelningen avskaffas, i linje med rekommendationerna i rapporterna om samarbets- och kontrollmekanismen samt Venedigkommissionens och Grecos rapporter.

285. Den rumänska regeringen förklarade några av de omständigheter som ligger till grund för dess nya ståndpunkt. Jag ska endast nämna tre av dem, som påpekades av den rumänska regeringen och diskuterades av parterna vid EU-domstolen. För det första tycks bestämmelserna om uttagningskommitténs sammansättning i deras ändrade lydelse strida mot den i rumänsk rätt fastställda principen om separering av domares och åklagares karriärer, enligt vilken utnämningen av åklagare ingår i befogenheterna för Högsta rättsrådets åklagaravdelning. För det andra framgår det att inrättandet av utredningsavdelningen innebär en risk för att åklagare vid denna avdelning de facto skulle åtnjuta immunitet från lagföring. För det tredje är bestämmelsen avseende begreppet "hierarkiskt överordnad åklagare" kontroversiell, med beaktande av den konstitutionella principen om hierarkisk kontroll.

286. Det är således sist och slutligen endast Högsta rättsrådet som försvarar inrättandet av utredningsavdelningen och dess verksamhet. Högsta rättsrådet har förklarat att inrättandet av utredningsavdelningen motiverades av behovet att skydda medlemmarna av domarkåren.¹³⁷ Utredningsavdelningens syfte är att tillhandahålla ytterligare skydd för en specifik kategori av personer med hänsyn till deras samhällsviktiga roll och att säkerställa en hög grad av professionalism hos dem som utreder ärenden rörande dessa personer. Utredningsavdelningen främjar därför oavhängigheten i domstolssystemet genom att säkerställa skyddet mot påtryckningar och missbruk till följd av godtyckliga klagomål och åtgärder mot medlemmar av domarkåren.

287. Vid förhandlingen betonade Högsta rättsrådet att systemet också föranleddes av de alltför långtgående åtgärder som DNA hade vidtagit mot medlemmar av domarkåren. Innan utredningsavdelningen inrättades hade DNA utrett mer än hälften av alla domare i Rumänien, såsom det framgår av en rapport från Domar- och åklagarinspektionen som Högsta rättsrådet godkände i oktober 2019.¹³⁸ Detta "skyddande" syfte har dessutom fastslagits av Curtea Constituțională (Författningsdomstolen) i dess dom nr 33/2018.¹³⁹

288. Högsta rättsrådet har också hävdats att inrättandet av utredningsavdelningen åtföljdes av ett system med skyddsåtgärder ägnade att skingra eventuella tvivel om huruvida den är oberoende av politiska påtryckningar. Ytterligare skyddsåtgärder har förstärkt förfarandena för utnämning av chefsåklagaren vid utredningsavdelningen och val av åklagare till avdelningen.¹⁴⁰ Chefsåklagaren vid

¹³⁷ Detta är också den ståndpunkt som den rumänska regeringen anförde i sina skriftliga yttranden.

¹³⁸ Den rumänska regeringen har hänvisat till Domar- och åklagarinspektionens rapporter 5488/IJ/1365/DIP/2018 och 5488/IJ/2510/DIJ/2018.

¹³⁹ Punkt 141 i domen.

¹⁴⁰ Detta är även den ståndpunkt som den rumänska regeringen anförde i sina skriftliga yttranden.

utredningsavdelningen utses av Högsta rättsrådet i plenarsammansättning, till skillnad från cheferna för andra åklagaravdelningar, vilka utses genom uttagningsprov som anordnas av justitieministern, varvid Högsta rättsrådet endast lämnar ett rådgivande yttrande. Vad gäller åklagarna vid utredningsavdelningen har Högsta rättsrådet också påpekat att de ytterligare skyddsåtgärder som vidtagits för deras oberoende innebär att det krävs åtminstone 18 års erfarenhet som åklagare, att urvalet görs genom ett öppet förfarande utan politiskt inflytande, att det görs en rigorös granskning av åklagarnas yrkesverksamhet under de senaste fem åren och att det inte finns någon möjlighet att delegeras till utredningsavdelningen.

b) Bedömning

289. De argument som har anförts av de hänskjutande domstolarna och de farhågor som har uttryckts av de berörda som har yttrat sig vid EU-domstolen är omfattande och komplexa. De avser olika aspekter av de nationella bestämmelserna om inrättandet av utredningsavdelningen, dess sammansättning och befogenheter, valet av dess ledning, dess vidare institutionella verkningar genom dess inverkan på behörigheten för andra åklagaravdelningar och det sätt på vilket detta organ utövar sin verksamhet i praktiken.

290. I linje med nyligen meddelad praxis från EU-domstolen¹⁴¹ anser jag att även om dessa aspekter skulle undgå kritik om de betraktas var för sig, krävs det en helhetsbedömning av dem för att avgöra vilken inverkan inrättandet av utredningsavdelningen och dess verksamhet har på kraven på oavhängiga domstolar.

291. Till att börja med är det, med vederbörlig hänsyn till de verkningar som inrättandet av en särskild åklagaravdelning "för domare" kan ha på allmänhetens uppfattning om domstolsväsendet, måste inrättandet av en sådan avdelning stödja sig på en särskilt tungt vägande, öppen och riktig motivering i). När detta kriterium väl är uppfyllt är det vidare absolut nödvändigt att lämpliga skyddsåtgärder har vidtagits med avseende på avdelningens sammansättning, organisation och verksamhet i syfte att undvika risken för externa påtryckningar på domstolarna ii). Slutligen är även de särskilda omständigheterna kring inrättandet av utredningsavdelningen och det sätt på vilket detta organ har utövat sin verksamhet av betydelse vid bedömningen av det relevanta sammanhanget iii).

i) Motiveringen

292. På ett liknande sätt som redan har beskrivits¹⁴² är medlemsstaterna enligt de unionsrättsliga kraven på opartiska och oavhängiga domstolar, vilka stadfästs i artikel 47 andra stycket i stadgan och artikel 19.1 FEU, inte ålagda en skyldighet att tillämpa en särskild struktur eller modell vid den institutionella utformningen av sina åklagarmyndigheter. Utformningen av åklagarmyndigheterna i unionens medlemsstater är de facto högst varierad.¹⁴³

293. Inrättandet av en särskild åklagaravdelning med *exklusiv* behörighet vad gäller överträdelser som begås av medlemmar av domarkåren har emellertid en tydlig potentiell inverkan på allmänhetens uppfattning om domstolarnas oavhängighet och opartiskhet. Det pekar ut domarkåren som en yrkesgrupp för vilken det krävs en separat administrativ avdelning inom åklagarmyndigheten. Som kommissionen har påpekat kan detta skapa intrycket av en utbredd brottslighet eller till och med korruption inom domstolssystemet. Det innebär att överträdelser som begås av domare (som kan vara av olika slag) placeras på samma svårhetsnivå som korruption, organiserad brottslighet eller terrorism,

141 Dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkterna 141–144). Se även punkterna 242–244 ovan.

142 Se punkterna 227–230 (allmänt) och punkt 265 ovan.

143 Se, beträffande denna variation, exempelvis Venedigkommissionen, *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service*, antagen vid dess 85:e plenarsammanträde (Venedig, 17–18 december 2010) CDL-AD(2010)040-e.

vilka är de enda andra områden för vilka det finns särskilda avdelningar vid den rumänska åklagarmyndigheten.¹⁴⁴ Detta "intryck av brottslighet" påverkar en av de avgörande faktorerna vid bedömningen av en given åtgärds inverkan på domstolarnas oavhängighet, nämligen det förtroende som allmänheten ska kunna hysa gentemot domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle.¹⁴⁵

294. Det ska än en gång påpekas att det svårigen kan hävdas att inrättandet av specifika åklagaravdelningar, eller till och med separata åklagaravdelningar, i sig är förbjudet. Det finns faktiskt särskilt inrättade åklagarenheter i medlemsstaterna, som grundar sig antingen på en viss grupp av människors specifika behov av skydd (såsom minderåriga) eller vissa personers ställning (såsom militära åklagaravdelningar) eller som inriktar sig på ett särskilt avancerat område där det behövs särskild expertis eller kunskap (såsom komplexa ekonomiska brott, cybersäkerhet och så vidare).

295. Det som emellertid är avgörande, med hänsyn till den väsentliga inverkan som en sådan institutionell åtgärd har på uppfattningen om domstolarna, är att det föreligger en motivering baserad på verkliga och tillräckligt tungt vägande skäl, vilka emellertid måste tydliggöras för allmänheten på ett otvetydigt och lättillgängligt sätt.

296. Fanns det sådana tillräckligt tungt vägande skäl för inrättandet av utredningsavdelningen? Högsta rättsrådet har förklarat att inrättandet av utredningsavdelningen motiverades av behovet av att skydda domarkårens medlemmar.

297. Behovet av att skydda domarkåren från otillbörliga påtryckningar kan faktiskt, allmänt sett, utgöra ett legitimt och tillräckligt tungt vägande skäl för att inrätta en åklagaravdelning som är avsedd att minska denna risk, mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i en given medlemsstat och med beaktande av kraven på domstolarnas oberoende och opartiskhet.

– *Otvetydig och lättillgänglig motivering?*

298. När inrättandet av en sådan avdelning som utredningsavdelningen inte har någon koppling till skäl som avser kampen mot brottslighet, utan i stället är kopplat till behovet att skydda själva domarkåren, är det emellertid absolut nödvändigt att motiveringen offentliggörs på ett *otvetydigt och lättillgängligt* sätt, för att inte undergräva allmänhetens förtroende för domstolsväsendet.

299. Den rumänska regeringen påpekade vid förhandlingen att skälen till inrättandet av utredningsavdelningen inte förklaras i ingressen i lag nr 207/2018. Domar- och åklagarinspektionens rapport om DNA:s övergrepp, vilken Högsta rättsrådet har hänvisat till för att motivera inrättandet av utredningsavdelningen, antogs först *efter offentliggörandet av lagen*, vilken trädde i kraft den 23 juli 2018. Det är således svårt att se hur den skulle kunna utgöra motiveringen till inrättandet. Den rumänska regeringen påpekade slutligen vid förhandlingen att en motivering som grundar sig på behovet att skydda vissa personer på grund av den typ av arbete de utför och detta arbetes betydelse inte förmår övertyga när samma system inte tillämpas på andra viktiga personer, såsom senatorer eller parlamentsledamöter.

300. Mot bakgrund av dessa omständigheter är det i vart fall svårt att utröna huruvida syftet att skydda domarkåren från otillbörliga påtryckningar verkligen var det som motiverade inrättandet av utredningsavdelningen. Enligt min mening kan det därför inte konstateras att inrättandet av denna åklagaravdelning förklarades för allmänheten genom en otvetydig och lättillgänglig motivering.

¹⁴⁴ Se även, i detta sammanhang, Venedigkommissionen, *Opinion No. 924/2018 on amendments to Law No 303/2004 on the statute of judges and prosecutors, Law No 304/2004 on judicial organisation and Law No 317/2004 on the Superior Council of the Magistracy (Romania)*, CDL-AD(2018)017.

¹⁴⁵ Dom av den 19 november 2019, A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 128 och där angiven praxis från Europadomstolen).

– En riktig motivering?

301. Den viktigaste och mest omtvistade frågan i diskussionen mellan de parter som har yttrat sig vid domstolen avser huruvida motiveringen att utredningsavdelningen inrättades för att "skydda" domarna är den *riktiga* motiveringen. Föreningen för domarforum, åklagarföreningen, statsåklagaren och OL har anfört ganska detaljerade argument till stöd för påståendet att det egentligen fanns andra motiv till att utredningsavdelningen inrättades. Dessa parter har härvid hänvisat till de praktiska följderna av utredningsavdelningens institutionella utformning. Som statsåklagaren påpekade vid förhandlingen kan dessa omständigheter ge allmänheten intrycket att syftet med att inrätta utredningsavdelningen i själva verket var att försvaga kampen mot korruption.

302. Åklagarföreningen och statsåklagaren har för det första bestritt att syftet att "skydda" var det egentliga syftet. Detta beror för det första på det låga antalet mål där medlemmar av domarkåren hade åtalats innan utredningsavdelningen inrättades.¹⁴⁶ Dessutom har antalet mål mot medlemmar av domarkåren ökat snarare än minskat sedan utredningsavdelningen inledde sin verksamhet. För det andra har inrättandet av utredningsavdelningen inte åtföljts av att ytterligare skyddsåtgärder införts. Utredningsavdelningen tillämpar samma processuella regler som andra åklagaravdelningar och är i enlighet med legalitetsprincipen skyldig att registrera och utreda alla ingivna klagomål som uppfyller de formella kraven i straffprocesslagen. Det saknas tvärtom lämpliga instrument, vilket innebär färre skyddsåtgärder, till största delen på grund av det begränsade antalet åklagare och på grund av att utredningsavdelningen till skillnad från andra åklagaravdelningar inte har någon territoriell struktur på nationell nivå, eftersom alla åklagare vid utredningsavdelningen är baserade i Bukarest.

303. Den rumänska regeringen instämde i det sistnämnda vid förhandlingen. Den påpekade att det, med hänsyn till utredningsavdelningens exklusiva befogenhet med avseende på varje typ av brott som begås av medlemmar av domarkåren, inte är säkerställt att åklagarna har nödvändiga specialkunskaper, särskilt när det gäller korruptionsbrott, vilket är än mer alarmerande med beaktande av att utredningsavdelningen inte har någon territoriell struktur.

304. Flera omständigheter tyder vidare på att inrättandet av utredningsavdelningen *i realiteten* leder till att kampen mot korruption på hög nivå försvagas. Enligt artikel 88¹.1 och 88¹.2 i lag nr 304/2004 har utredningsavdelningen exklusiv befogenhet vad gäller mål som avser medlemmar av domarkåren och behåller denna befogenhet när andra personer också åtalas. Åklagarföreningen och statsåklagaren har förklarat att ärenden som behandlas av andra åklagaravdelningar kommer att överlämnas till utredningsavdelningen endast på grund av att fiktiva anmälningar ingetts mot en medlem av domarkåren. Det har också hävdats att detta mest påverkar de ärenden som faller inom DNA:s behörighet, eftersom vissa korruptionsmål också kan involvera domare. Åklagarföreningen förtydligade vid förhandlingen att utredningsavdelningen kan begära tillgång till vilken ärendeakt som helst genom att hänvisa till att det finns kopplingar till något av de ärenden som utreds av utredningsavdelningen. Enligt den ändring av artikel 88⁸.1 d som infördes genom undantagsförordning nr 7/2009 har utredningsavdelningen dessutom befogenhet att dra tillbaka överklaganden som redan ingetts av andra åklagaravdelningar. OL hävdade vid förhandlingen att de första åtgärder som vidtogs av utredningsavdelningen var att dra tillbaka viktiga korruptionsmål som hade överklagats.

305. Det är också värt att påpeka att risken för att utredningsavdelningen kommer att uppfattas som ett organ vars inrättande och verksamhet är politiskt motiverade har påpekats i rapporterna om samarbets- och kontrollmekanismen samt av Venedigkommissionen och Greco.¹⁴⁷ Denna risk medgavs också uttryckligen av den rumänska regeringen vid förhandlingen.

¹⁴⁶ Se även Venedigkommissionen, *Opinion No. 924/2018 on amendments to Law No 303/2004 on the statute of judges and prosecutors, Law No 304/2004 on judicial organisation and Law No 317/2004 on the Superior Council of the Magistracy (Romania)*, CDL-AD(2018)017, punkt 88.

¹⁴⁷ Se, exempelvis, 2018 års tekniska rapport inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen, s. 24, Venedigkommissionen, *Opinion No. 950/2019 on Emergency Ordinances GEO No. 7 and GEO No. 12 Amending the Laws of Justice (Romania)*, CDL-AD(2019)014, punkt 40, och Greco, *Ad hoc Report on Romania (Rule 34)*, antagen vid dess 79:e plenarsammanträde den 23 mars 2018 (2018/2), punkt 34.

306. Mot bakgrund av det ovan anförda tycks det mig som om det, trots att det skyddande syfte som anförts av Högsta rättsrådet i teorin är legitimt och seriöst, knappast kan anses att inrättandet av utredningsavdelningen har motiverats på ett tydligt, otvetydigt och lättillgängligt sätt, så att allmänhetens förtroende för domstolsväsendet inte undergrävs. De omständigheter som just har beskrivits, avseende den systematiska negativa inverkan på andra åklagaravdelningars befogenheter, kastar dessutom inte endast allvarliga tvivel över huruvida den motivering som anförts av Högsta rättsrådet är riktig, utan kan också skapa misstro mot att domstolssystemet är opartiskt och oemottagligt för externa påtryckningar, särskilt genom att det skapas ett intryck av att inrättandet av utredningsavdelningen och dess verksamhet är politiskt motiverade, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.

307. Enkelt uttryckt, när alla hot läggs samman framträder inte nödvändigtvis en bild av ett ökat skydd för domare. I stället framträder den oroväckande bilden av en allsmäktig överbyggnad, som naturligtvis kan skydda, men som också i hög grad kan kontrollera och därigenom påverka. Däri ligger kanske det paradoxala med hela tanken: eftersom domare påstås vara pressade av de frekventa fiktiva anmalingarna, är det nödvändigt att inrätta en enda centraliserad enhet med exklusiv behörighet på detta område. Med avseende på den strukturella *potentialen för missbruk* är det emellertid ännu farligare att ha en enda centraliserad och specialiserad enhet. Spridda, decentraliserade system är ibland kanske okoordinerade, men i allmänhet mycket tåligare. I centraliserade system är däremot allt som behövs ett övertagande av själva centrumet.

ii) Skyddsåtgärder

308. Trots ovanstående slutsats har Högsta rättsrådet hävdat att inrättandet av utredningsavdelningen åtföljdes av ett system med skyddsåtgärder ägnade att skingra varje tvivel om huruvida avdelningen är oberoende av politiska påtryckningar.¹⁴⁸

309. Jag anser inte att det är nödvändigt att inleda en utdragen diskussion om de närmare bestämmelserna i nationell rätt, vilka det i vart fall ankommer på den nationella domstolen att pröva. Det ska endast påpekas att Högsta rättsrådet på denna punkt har motsagts av den rumänska regeringen, som vid förhandlingen medgav att många av de skyddsåtgärder som Högsta rättsrådet har hänvisat till försvagades avsevärt genom de efterföljande reformer som regeringen inom en kort tidsperiod vidtog genom undantagsförordningar.

310. Som den rumänska regeringen medgav vid förhandlingen hade det inte alltid fastställts att det fanns ett brådskande behov av att anta undantagsförordningarna om ändring av bestämmelserna om utredningsavdelningen. Den rumänska regeringen har påpekat att även om vissa skäl angavs i undantagsförordningarna nr 90/2018¹⁴⁹ och nr 12/2019¹⁵⁰ innehöll undantagsförordningarna nr 92/2018 och nr 7/2019 inte någon motivering till varför skyndsamt krävdes eller varför det var nödvändigt att ändra bestämmelserna om utredningsavdelningen.

¹⁴⁸ Se punkt 288 ovan.

¹⁴⁹ I OUG 90/2018 (punkt 27 ovan), genom vilken skyddsåtgärderna avseende urvalsförandet ändrades i syfte att säkerställa att ledningen och en tredjedel av åklagarna vid utredningsavdelningen kunde utses på tillförordnad basis, fastställdes en frist på tre månader, fram till den 23 oktober 2018, för utredningsavdelningen att inleda sin verksamhet. Den rumänska regeringen förklarade vid förhandlingen att enligt ingressen till denna undantagsförordning hade övriga åklagaravdelningar från och med det datumet inte längre behörighet avseende överträdelse som omfattas av utredningsavdelningens befogenheter. Det ansågs därför nödvändigt att genom undantagsförordning inrätta ett undantagsförfarande för att säkerställa att ledningen för avdelningen och en tredjedel av åklagarna kunde utses på tillförordnad basis.

¹⁵⁰ Det brådskande antagandet av undantagsförordning nr 12/2019 (punkt 34 ovan) motiverades med att det var nödvändigt att fastställa regler om ställningen och uppgifterna för de poliser och specialister som är stationerade vid utredningsavdelningen.

311. Av de yttranden som har avgivits vid domstolen framgår att bestämmelserna om urvalsförfarandet upprepade gånger ändrades genom undantagsförordningar, så att kraven på uttagningskommitténs sammansättning blev mindre strikta.¹⁵¹ Den rumänska regeringen påpekade vid förhandlingen att när den i sina skriftliga yttranden hade anfört att förfarandet för att utse åklagarna vid utredningsavdelningen utgjorde ytterligare en skyddsåtgärd, hade den underlåtit att nämna de efterföljande ändringar som införts genom undantagsförordning nr 90/2018. I artikel II i undantagsförordning nr 90/2018 gjordes dessutom undantag från bestämmelserna om utnämningssförfarandet i syfte att säkerställa att chefsåklagaren och åtminstone en tredjedel av åklagarna vid utredningsavdelningen kunde utnämnas på tillförordnad basis.

312. Förutom den ändring av urvalsförfarandet som påpekats ovan infördes och ändrades genom dessa undantagsförordningar nyckelbestämmelser om avdelningens befogenheter och institutionella struktur. Genom regeringens undantagsförordning nr 7/2019 infogades för det första en ny punkt 6 i artikel 88¹. Enligt denna ändring ska, när det i straffprocesslagen eller någon annan speciallag hänvisas till den "hierarkiskt överordnade åklagaren" i ärenden som avser överträdelser inom utredningsavdelningens befogenhetsområde, detta uttryck förstås så, att det avser chefsåklagaren vid utredningsavdelningen, inbegripet när det gäller beslut som antogs innan utredningsavdelningen inledde sin verksamhet.¹⁵² Genom denna förordning ändrades för det andra även artikel 88⁸ så, att det i punkt 1 d föreskrevs en ny befogenhet för utredningsavdelningen att väcka talan eller dra tillbaka talan i mål inom avdelningens befogenhetsområde, inbegripet mål som var anhängiga vid domstol eller hade avgjorts slutgiltigt innan avdelningen inledde sin verksamhet.

313. Den rumänska regeringen antog således på kort tid inte mindre än fyra undantagsförordningar för att ändra delar av de bestämmelser om utredningsavdelningen som hade införts genom lag nr 207/2018. Ändringarna avsåg särskilt förfarandet för utnämning och val av avdelningens chefsåklagare och åklagare, men också andra viktiga aspekter rörande avdelningens befogenheter och dess ställning inom åklagarmyndigheten, utan att det alltid gavs någon motivering till regeringens brådskande ingripande.

314. Som kommissionen har hävdad bekräftar dessa omständigheter att det finns en allvarlig risk för ingrepp i domstolssystemets oavhängighet, vilken har ökat genom regeringens snabba och direkta ingripande genom undantagsförordningar och dessutom i negativ riktning påverkat allmänhetens uppfattning att domarkåren är föremål för politiskt inflytande.

315. Alla dessa omständigheter föranleder mig att, i motsats till vad Högsta rådet har hävdad, dra slutsatsen att bestämmelserna om utredningsavdelningen inte erbjuder tillräckliga skyddsåtgärder för att avlägsna en eventuell risk för politiskt inflytande på dess verksamhet och sammansättning. Vad gäller de skyddsåtgärder som Högsta rådet har hänvisat till har dessa i efterhand försvagats genom upprepade undantagsförordningar, genom vilka ändringar har införts avseende avdelningens institutionella utformning, bestämmelserna om utnämning av åklagare till avdelningen och avdelningens förhållande till andra åklagaravdelningar. Allt detta har slutligen skett i ett sammanhang där utredningsavdelningens utformning redan kunde ifrågasättas av de skäl som angetts i det föregående avsnittet, eftersom den med beaktande av allmänhetens uppfattning om dess oavhängighet inte var särskilt stabilt utformad ens från början.

151 Artikel 88⁵ ändrades genom undantagsförordning nr 92/2018 (återges i punkt 30 ovan). Genom undantagsförordning nr 7/2019 infördes två nya punkter i artikel 88⁵ (punkt 32 ovan).

152 Den rumänska regeringen påpekade vid förhandlingen att det i artikel 88^{1.5} föreskrivs att statsåklagaren ska avgöra behörighetskonflikter. Venedigkommissionen har konstaterat att det är osäkert huruvida denna skyddsåtgärd kommer att vara effektiv, med beaktande av det potentiella antalet tvister och statsåklagarens resurser att bedöma alla ärenden. Venedigkommissionen, *Opinion No. 950/2019 on Emergency Ordinances GEO No. 7 and GEO No. 12 Amending the Laws of Justice (Romania)*, CDL-AD(2019)014, punkt 40.

iii) Sammanhang och praktisk verksamhet

316. Övervägandena ovan är enligt min mening tillräckliga för att ge ett användbart svar på de frågor som har ställts till domstolen. När de nationella domstolarna slutligen avgör huruvida den nationella lagstiftningen är förenlig med unionsrätten har de emellertid också rätt att, vid prövningen av huruvida de skyddsåtgärder som –såsom det angetts ovan – måste tillhandahållas är tillräckliga, beakta de faktiska omständigheter och det sammanhang i vilket utredningsavdelningen har bedrivit sin verksamhet sedan dess inrättande.

317. Vad för det första gäller de praktiska verkningarna av (de ofta ändrade) bestämmelserna om val och utnämning av chefsåklagaren och åklagarna vid utredningsavdelningen påpekade OL vid förhandlingen att de medförde att befogenheten att utse och avsätta dessa personer i praktiken var begränsad till en liten grupp ledamöter av Högsta rättsrådet som var sympatisörer till den dåvarande regeringen. Åklagarföreningen har särskilt påpekat att både den tillförordnade chefsåklagaren och den chefsåklagare som senare utsågs är personer med speciella kopplingar till den dåvarande regeringen.

318. Vad för det andra gäller de åtgärder som utredningsavdelningen har vidtagit sedan den inrättades har föreningen för domarforum och åklagarföreningen tillhandahållit en detaljerad redogörelse för hur utredningsavdelningen utövat sin verksamhet. Dessa berörda har hävdad att utredningsavdelningen har inlett utredningar och åter har öppnat avslutade ärenden mot medlemmar av domarkåren som offentligt hade motsatt sig lagstiftningsändringarna, inbegripet domare och åklagare i hög ställning.¹⁵³ Dessa berörda har också påpekat att utredningar inleddes mot åklagare som, vid den tidpunkt när bestämmelserna om utredningsavdelningen antogs, hade inlett förundersökningar mot medlemmar av det styrande partiet. Det har också påpekats att utredningsavdelningen utan motivering har dragit tillbaka överklaganden avseende korruption och andra ärenden rörande framträdande medlemmar av det tidigare styrande partiet och har försökt överta ärenden som utreds av andra åklagaravdelningar avseende medlemmar av det partiet. Andra omständigheter, såsom läckt information, offentliggörande av meddelanden utan ordentlig anonymisering eller officiellt utlämnande av felaktig information har också anförts som argument för att bekräfta påståendet att utredningsavdelningen tjänar andra syften än opartisk utredning av överträdelser.

319. Det ankommer inte på EU-domstolen att pröva de just anförda faktiska omständigheterna. Jag anser emellertid att de nationella domstolarna, som en del av kriterierna vid den samlade bedömningen av de nationella bestämmelserna i fråga,¹⁵⁴ har rätt att beakta objektiva faktorer rörande de omständigheter under vilka utredningsavdelningen inrättades samt dess praktiska verksamhet, såsom faktorer som kan bekräfta eller vederlägga risken för politiskt inflytande. Om en sådan risk bekräftas föreligger, kan det föranleda legitima tvivel hos personer om domarnas oemottaglighet för påtryckningar, eftersom det skadar intrycket av att domare ska vara neutrala i förhållande till de intressen som föreligger i det mål som de har att avgöra, särskilt när det rör sig om korruptionsmål.

iv) Skälig frist

320. Genom den femte frågan i mål C-291/19, slutligen, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 47 andra stycket i stadgan, i vilket det anges att "[v]ar och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång", utgör hinder för inrättandet av utredningsavdelningen, mot bakgrund av bestämmelserna om dess verksamhetsutövning och det sätt på vilket behörigheten fastställs, i förening med det begränsade antalet tjänster vid avdelningen.

¹⁵³ Inbegripet den tidigare statsåklagaren, den tidigare chefsåklagaren vid DNA, ordföranden för Högsta kassationsdomstolen (Înalta Curte de Casație și Justiție), ledamöter av Högsta rättsrådet och domare som har ingett begäranden om förhandsavgörande till EU-domstolen.

¹⁵⁴ Se punkterna 241–247 ovan.

321. Den hänskjutande domstolen anser att det finns en risk för att ärenden inte kommer att behandlas inom skälig tid på grund av utredningsavdelningens åttalsverksamhet, främst eftersom antalet tjänster vid avdelningen är litet i förhållande till mängden ärenden. Dels hade endast 6 åklagartjänster av det redan begränsade antalet om 15 sådana tjänster tillsatts den 5 mars 2019. Dels hade 1 422 ärenden redan registrerats vid utredningsavdelningen när den inledde sin verksamhet.

322. Den hänskjutande domstolen har också påpekat att det varje år inges tusentals fiktiva anmälningar mot medlemmar av domarkåren som kräver åtminstone viss utredning. Denna mängd ärenden, tillsammans med administrationen av andra allmänna ärenden och (den redan förverkligade) möjligheten att ta över ärenden från andra åklagaravdelningar, föranleder allvarliga tvivel om utredningsavdelningens förmåga att göra en effektiv utredning inom skälig tid.

323. På liknande sätt har föreningen för domarforum, åklagarföreningen, statsåklagaren och OL hävdade att det begränsade antalet åklagare vid utredningsavdelningen oundvikligen leder till en överbelastning av avdelningen. Statsåklagaren har vidare tillagt att utredningsavdelningen vid tidpunkten för förhandlingen vid EU-domstolen endast hade sju åklagare, men omkring 4 000 ärenden som väntade, samtidigt som avdelningen under 2019 endast klarade av 400 ärenden.

324. Det ska genast påpekas att denna fråga skiljer sig från de andra hänskjutna frågorna som jag har behandlat i detta avsnitt, eftersom den uteslutande rör de processuella rättigheterna för medlemmarna av domarkåren, oavsett dess inverkan på deras oavhängighet eller opartiskhet. Av detta skäl har kommissionen hävdade att frågan måste omformuleras så, att den avser huruvida artikel 47 i stadgan under de särskilda omständigheterna i det nationella målet utgör hinder för att den hänskjutande domstolen återförvisar ärendet till utredningsavdelningen, i den händelse överklagandet bifalls.¹⁵⁵ Kommissionen har hävdade att i ett fall där en nationell domstol måste återförvisa ett ärende till åklagaren ska artikel 47 andra stycket i stadgan tolkas så, att den utgör hinder för återförvisning av ärendet, om det är högst sannolikt att det straffrättsliga förfarandet inte kommer att avslutas inom skälig tid.

325. Jag anser inte att det är nödvändigt att omformulera frågan. Enligt min mening visar det problem som den hänskjutande domstolen har tagit upp ännu en gång på den dubbla kontrollfunktion hos stadgans bestämmelser, vilken redan har diskuterats ovan:¹⁵⁶ artikel 47 andra stycket i stadgan tjänar som måttstock vid den konkreta prövningen av förenligheten i ett enskilt fall, vilket inte hindrar att stadgan också tjänar som måttstock vid den abstrakta prövningen av de nationella bestämmelserna om utredningsavdelningen.

326. I sammanhanget i förevarande mål sammanfaller dessutom dessa båda aspekter. Den särskilda (subjektiva) prövningen enligt artikel 47 andra stycket i stadgan måste i detta fall också göras mot bakgrund av en abstrakt (objektiv) prövning av hur bestämmelserna om utredningsavdelningen påverkar förfarandets eventuella längd. Den hänskjutande domstolens fråga avser faktiskt inte huruvida förfarandet redan har pågått oskäligt länge i klagandens enskilda fall, utan snarare huruvida den omständigheten, att utredningsavdelningens institutionella utformning är sådan att den ger ett sådant resultat, utgör ett åsidosättande av artikel 47 andra stycket i stadgan.

327. Artikel 47 andra stycket i stadgan motsvarar artikel 6.1 i Europakonventionen. Dess räckvidd och innehåll måste i enlighet med artikel 52.3 i stadgan tolkas så, att den tillförsäkrar ett skydd som inte understiger normerna i Europakonventionen.

¹⁵⁵ Det ska erinras om att som det påpekats i punkt 187 ovan anser kommissionen att artikel 47 är tillämplig endast om det nationella målet avser en situation med "tillämpning av unionsrätten".

¹⁵⁶ Se punkterna 198–202 ovan.

328. Enligt Europadomstolens praxis börjar den "skäligen tid" som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen löpa när en person "blivit anklagad".¹⁵⁷ Begreppet "anklagad" har av Europadomstolen getts en flexibel och materiell tolkning. Den tid som avses inbegriper den tidpunkt då en behörig myndighet officiellt delger en person en misstanke om att han eller hon har gjort sig skyldig till brott, men även den tidpunkt då denna persons situation avsevärt har påverkats av åtgärder som myndigheterna vidtagit på grund av en misstanke.¹⁵⁸ Som kommissionen har påpekat kan denna tolkning därför avse den tid under vilken en förutredning pågår.¹⁵⁹

329. Det är riktigt att Europadomstolen prövar huruvida förfarandets längd är skälig mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet med beaktande av ärendets komplexitet, sökandens och de relevanta myndigheternas agerande och vad som står på spel för sökanden.¹⁶⁰ Detta hindrar emellertid inte enligt min mening en prövning av institutionella arrangemang som nästan oundvikligen kan leda till att kravet "skälig tid" åsidosätts under ett pågående förfarande.

330. Inom ramen för förevarande mål, där det handlar om att pröva förenligheten av en åklagarmyndighets institutionella struktur, måste det göras en abstrakt bedömning av de omständigheter som är relevanta för prövningen. Bedömningen i det sammanhanget avser särskilt "de relevanta myndigheternas agerande". Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen är staterna skyldiga att organisera sina domstolssystem så, att deras domstolar kan uppfylla samtliga krav i denna artikel.¹⁶¹ Dessa krav inbegriper naturligtvis åklagarmyndighetens verksamhet och agerande.¹⁶² Förseningar som orsakas av en anhopning av ärenden kan därför inte godtas, eftersom stater kan konstateras ha gjort sig skyldiga inte endast till dröjsmål i ett särskilt fall "utan också till underlåtenhet att öka resurserna för att åtgärda en anhopning av ärenden, eller till strukturella brister i sitt domstolssystem vilka orsakar dröjsmål."¹⁶³

331. Av det ovanstående följer enligt min mening att artikel 47 andra stycket i stadgan innefattar en skyldighet för medlemsstaterna att organisera sitt domstolsväsende så, att de följer kraven avseende bland annat en skälig tidslängd för förfarandet. Denna bestämmelse utgör följaktligen hinder för att en medlemsstat inrättar en åklagaravdelning som inte har tillräckliga resurser i form av åklagare i förhållande till den mängd ärenden som följer av dess befogenheter, så att dess praktiska verksamhet med säkerhet kommer att resultera i att de straffrättsliga förfarandena, inbegripet dem mot domare, blir oskäligt utdragna.

c) Slutsats i denna del

332. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen svarar på den fjärde och den femte frågan i mål C-127/19, den fjärde och den femte frågan i mål C-291/19 och den fjärde frågan i mål C-355/19 på följande sätt: Artikel 47 andra stycket i stadgan och artikel 19.1 andra stycket FEU ska tolkas så, att de utgör hinder för inrättandet av en särskild åklagaravdelning med exklusiv behörighet avseende överträdelse som begåtts av medlemmar av domarkåren, om inrättandet av en

¹⁵⁷ Se, exempelvis, Europadomstolen, 5 oktober 2017, Kalēja mot Lettland, CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, § 36 och där angiven rättspraxis.

¹⁵⁸ Se, exempelvis, Europadomstolen, 11 juni 2015, Tychko mot Ryssland, CE:ECHR:2015:0611JUD005609707, § 63. I samband med Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/48/EU av den 22 oktober 2013 om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder samt om rätt att få en tredje part underrättad vid frihetsberövande och rätt att kontakta tredje parter och konsulära myndigheter under frihetsberövandet (EUT L 294, 2013, s. 1), se även dom av den 12 mars 2020, VW (Rätt till tillgång till försvarare vid utebliven inställelse) (C-659/18, EU:C:2020:201, punkterna 24–27).

¹⁵⁹ Europadomstolen, 5 oktober 2017, Kalēja mot Lettland, CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, § 37–40 och där angiven rättspraxis; 22 maj 1998, Hozee mot Nederländerna, CE:ECHR:1998:0522JUD002196193, § 43; eller 18 januari 2007, Šubinski mot Slovenien, CE:ECHR:2007:0118JUD001961104, § 65–68.

¹⁶⁰ Se, bland annat, Europadomstolen, 10 september 2010, McFarlane mot Irland, CE:ECHR:2010:0910JUD003133306, § 140.

¹⁶¹ Europadomstolen, 25 november 1992, Abdoella mot Nederländerna, CE:ECHR:1992:1125JUD001272887, § 24.

¹⁶² Se, bland det stora antalet mål där en åklagares agerande har lett till oskäligt utdragna förfaranden, Europadomstolen, 26 november 1992, Francesco Lombardo mot Italien, CE:ECHR:1992:1126JUD001151985, § 22.

¹⁶³ Europadomstolen, 10 maj 2011, Dimitrov och Hamanov mot Bulgarien, CE:ECHR:2011:0510JUD004805906, § 72. Se även Europadomstolen, 13 juli 1983, Zimmermann och Steiner mot Schweiz, CE:ECHR:1983:0713JUD000873779, § 29–32.

sådan avdelning inte motiveras av riktiga och tillräckligt tungt vägande skäl, vilka har klargjorts för allmänheten på ett otvetydigt och lättillgängligt sätt, och inte åtföljs av skyddsåtgärder som är tillräckliga för att skingra den eventuella risken för politiskt inflytande på dess verksamhet och sammansättning. Vid prövningen av huruvida detta faktiskt är fallet har de nationella domstolarna rätt att beakta objektiva faktorer som avser omständigheterna kring inrättandet av åklagaravdelningen i fråga och dess praktiska verksamhet efter inrättandet.

333. Den femte frågan i mål C-291/19 ska besvaras så, att artikel 47 andra stycket i stadgan, avseende rätten att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis rättegång, utgör hinder för att en medlemsstat inrättar en åklagaravdelning som inte har tillräckliga resurser i form av åklagare i förhållande till den mängd ärenden som följer av dess befogenheter, så att dess verksamhet kommer att resultera i att de straffrättsliga förfarandena blir oskäligt utdragna. Det ankommer på de hänskjutande domstolarna att mot bakgrund av alla de relevanta omständigheter som har anförts vid dem pröva huruvida de nationella bestämmelserna om utredningsavdelningens inrättande, sammansättning och verksamhet uppfyller dessa krav.

V. Förslag till avgörande

334. Jag föreslår att domstolen svarar på de frågor som har ställts på följande sätt:

- Den andra frågan i mål C-195/19, i den del det hänvisas till artikel 9 FEU och artikel 67.1 FEUF, och den tredje frågan i samma mål ska avvisas.
- Den första frågan i målen C-83/19, C-127/19, C-291/19 och C-355/19 ska besvaras på följande sätt:

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 samt de rapporter som Europeiska kommissionen har upprättat på grundval av detta beslut utgör rättsakter som beslutats av unionens institutioner i den mening som avses i artikel 267 FEUF och kan därför tolkas av domstolen.

- Vid prövningen av den första delen av den andra frågan i målen C-83/19, C-127/19 och C-355/19 har det inte framkommit någon omständighet som kan kasta tvivel över att beslut 2006/928, i dess nuvarande lydelse, har antagits med giltig verkan med stöd av anslutningsfördraget.
- Den andra delen av den andra frågan i målen C-83/19, C-127/19 och C-355/19, den första frågan i mål C-195/19 och den andra frågan i mål C-291/19 ska besvaras på följande sätt:

Beslut 2006/928 är rättsligt bindande. De rapporter som kommissionen har antagit inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen är inte rättsligt bindande för Rumänien. Medlemsstaten i fråga ska emellertid med vederbörligt beaktande av principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU ta vederbörlig hänsyn till dessa rapporter i sina ansträngningar för att fullgöra sina skyldigheter att uppnå de riktmärken som förtecknas i bilagan till beslut 2006/928.

- Den tredje frågan i mål C-83/19 ska besvaras på följande sätt:

Artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga för de grundläggande rättigheterna och artikel 19.1 andra stycket FEU ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser genom vilka regeringen med undantag från normalt tillämpliga lagbestämmelser antar ett system för utnämning på tillförordnad basis till de ledande tjänsterna vid det organ som ansvarar för att genomföra disciplinära utredningar inom domstolväsendet, vars verkan i praktiken är att en person vars förordnande redan har löpt ut återinsätts i tjänst.

- Den fjärde och den femte frågan i mål C-127/19, den fjärde frågan i mål C-291/19 och den fjärde frågan i mål C-355/19 ska besvaras på följande sätt:

Artikel 47 andra stycket i stadgan och artikel 19.1 andra stycket FEU ska tolkas så, att de utgör hinder för inrättandet av en särskild åklagaravdelning med exklusiv behörighet avseende överträdelser som begåtts av medlemmar av domarkåren, om inrättandet av en sådan avdelning inte motiveras av riktiga och tillräckligt tungt vägande skäl, vilka har klargjorts för allmänheten på ett otvetydigt och lättillgängligt sätt, och inte åtföljs av skyddsåtgärder som är tillräckliga för att skingra den eventuella risken för politiskt inflytande på dess verksamhet och sammansättning. Vid bedömningen av huruvida detta faktiskt är fallet har de nationella domstolarna rätt att beakta objektiva faktorer som avser omständigheterna kring inrättandet av en sådan åklagaravdelning, liksom dess praktiska verksamhet efter inrättandet.

- Den femte frågan i mål C-291/19 ska besvaras så, att artikel 47 andra stycket i stadgan, avseende rätten att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis rättegång, utgör hinder för att en medlemsstat inrättar en åklagaravdelning som inte har tillräckliga resurser i form av åklagare i förhållande till den mängd ärenden som följer av dess befogenheter, så att dess verksamhet kommer att resultera i att de straffrättsliga förfarandena blir oskäligt utdragna. Det ankommer på de hänskjutande domstolarna att mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter i de nationella målen pröva huruvida de nationella bestämmelserna om Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiției (Avdelningen för utredning av överträdelser begångna inom domstolsväsendet) inrättande, sammansättning och verksamhet faktiskt kan leda till detta resultat.