



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 18 maj 2021 *

Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser	6
Unionsrätt	6
Anslutningsfördraget	6
Anslutningsakten	7
Beslut 2006/928	9
Rumänsk rätt	11
Den rumänska konstitutionen	11
Civillagen	12
Civilprocesslagen	12
Straffprocesslagen	12
Lagarna om rättsväsendet	13
– Lag nr 303/2004	13
– Lag nr 304/2004	14
– Lag nr 317/2004	18
Målen vid de nationella domstolarna samt tolkningsfrågorna	21
Omständigheter som är gemensamma i de nationella målen	21
Mål C-83/19	22
Mål C-127/19	24

* Rättegångsspråk: rumänska.

Mål C-195/19	26
Mål C-291/19	27
Mål C-355/19	29
Mål C-397/19	30
Förfarandet vid domstolen.....	32
Prövning av tolkningsfrågorna	33
EU-domstolens behörighet	33
Huruvida det saknas anledning att döma i saken samt huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning.....	34
Mål C-83/19	34
Mål C-127/19 och C-355/19	35
Mål C-195/19 och C-291/19	36
Mål C-397/19	37
Prövning i sak.....	39
Den första frågan i mål C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19	40
Den första frågan i mål C-195/19, den andra frågan i mål C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19 samt den tredje frågan i mål C-127/19, C-291/19 och C-397/19.....	40
– Den rättsliga beskaffenheten hos, innehållet i och verkningarna i tiden av beslut 2006/928	41
– Rättsverkningarna av beslut 2006/928 och av de rapporter som kommissionen upprättat på grundval av detta beslut	42
Den fjärde frågan i mål C-83/19 och den tredje frågan i mål C-355/19	44
Den tredje frågan i mål C-83/19	45
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 samt den tredje och den fjärde frågan i mål C-355/19.....	48
Den fjärde, den femte och den sjätte frågan i mål C-397/19	51
Den tredje frågan i mål C-195/19	54
Rättegångskostnader	56

”Begäran om förhandsavgörande – Fördraget om Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen – Akten om villkoren för Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till unionen – Artiklarna 37 och 38 – Lämpliga åtgärder – Mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption – Beslut 2006/928/EG – Beskaffenhet och rättsverkningar av samarbets- och kontrollmekanismen och av de rapporter som kommissionen har upprättat på grundval av denna mekanism – Rättsstatsprincipen – Rättsväsendets oavhängighet – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Lagar och undantagsförordningar som antagits i Rumänien under åren 2018 och 2019 angående organisationen av rättsväsendet och domarnas ansvar – Tillsättning på tillförordnad basis (*ad interim*) av ledande befattningshavare vid Domar- och åklagarinspektionen – Inrättande vid åklagarmyndigheten av en avdelning som har till uppgift att utreda överträdelser som begåtts inom rättsväsendet – Statens skadeståndsansvar och domares personliga skadeståndsansvar för felaktiga rättsliga avgöranden”

I de förenade målen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19,

angående sex beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Tribunalul Olt (Förstainstansdomstolen i Olt, Rumänien) av den 5 februari 2019 som inkom till domstolen den 5 februari 2019 (C-83/19), från Curtea de Apel Pitești (Appellationsdomstolen i Pitești, Rumänien) av den 18 februari 2019 som inkom till domstolen den 18 februari 2019 (C-127/19), från Curtea de Apel București (Appellationsdomstolen i Bukarest, Rumänien) av den 28 februari 2019 som inkom till domstolen den 28 februari 2019 (C-195/19), från Curtea de Apel Brașov (Appellationsdomstolen i Brașov, Rumänien) av den 28 mars 2019 som inkom till domstolen den 9 april 2019 (C-291/19), från Curtea de Apel Pitești (Appellationsdomstolen i Pitești, Rumänien) av den 29 mars 2019 som inkom till domstolen den 6 maj 2019 (C-355/19) samt från Tribunalul București (Förstainstansdomstolen i Bukarest, Rumänien) av den 22 maj 2019 som inkom till domstolen den 22 maj 2019 (C-397/19), i målen

Asociația ”Forumul Judecătorilor din România”

mot

Inspekția Judiciară (C-83/19),

Asociația ”Forumul Judecătorilor din România”,

Asociația ”Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”

mot

Consiliul Superior al Magistraturii (C-127/19),

PJ

mot

QK (C-195/19),

SO

mot

TP m.fl.,

GD,

HE,

IF,

JG (C-291/19),

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 (C-355/19),

och

AX

mot

Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19),

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, L. Bay Larsen, N. Piçarra och A. Kumin samt domarna T. von Danwitz (referent), M. Safjan, D. Šváby, K. Jürimäe, P.G. Xuereb, L.S. Rossi och I. Jarukaitis,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: handläggarna R. Seres, V. Giacobbo, R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 och den 21 januari 2020,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Asociația "Forumul Judecătorilor din România", genom D. Călin, A. Codreanu och L. Zaharia,
- Asociația "Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor", genom A. Diaconu, A.C. Lăncrănjan och A.C. Iordache,
- OL, genom B.C. Pîrlog,
- Inspekția Judiciară, genom L. Netejoru, i egenskap av ombud,

- Consiliul Superior al Magistraturii, genom L. Savonea, i egenskap av ombud, biträdd av R. Chiriță och Ș.-N. Alexandru, avocati,
- Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României, genom B.D. Licu och R.H. Radu, båda i egenskap av ombud,
- Rumäniens regering, inledningsvis genom C.-R. Cantâr, C.T. Băcanu, E. Gane och R.I. Hațieganu, därefter genom C.T. Băcanu, E. Gane och R.I. Hațieganu, samtliga i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom M. Jacobs, L. Van den Broeck och C. Pochet, samtliga i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, genom L.B. Kirketerp Lund och J. Nymann-Lindegren, båda i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman, L. Noort och C.S. Schillemans, samtliga i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Sveriges regering, inledningsvis genom H. Shev, H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, J. Lundberg och A. Falk, därefter genom H. Shev, H. Eklinder och C. Meyer-Seitz, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, inledningsvis genom H. Krämer, M. Wasmeier och I. Rogalski, därefter genom M. Wasmeier och I. Rogalski, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 23 september 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 2, artikel 4.3, artikel 9 och artikel 19.1 andra stycket FEU, artikel 67.1 och artikel 267 FEUF, artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och kommissionens beslut 2006/928/EG av den 13 december 2006 om inrättande av en mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption (EUT L 354, 2006, s. 56).
- 2 Respektive begäran har framställts i mål mellan:
 - Asociația "Forumul Judecătorilor din România" (föreningen "Rumäniens domarforum") (nedan kallad Rumäniens domarforum) och Inspectia Judiciară (Domar- och åklagarinspektionen, Rumänien) angående inspektionens beslut att inte lämna ut uppgifter av allmänintresse avseende sin verksamhet (mål C-83/19);
 - Rumäniens domarforum och Asociația "Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor" (föreningen "Rörelsen för värnande av åklagarnas ställning") (nedan kallad Rörelsen för värnande av åklagarnas ställning), å ena sidan, och Consiliul Superior al Magistraturii (Högsta rättsrådet, Rumänien), å andra sidan, angående lagenligheten av två beslut om godkännande av reglerna om utnämning och entledigande av åklagare med ledande befattningar på den avdelning vid åklagarmyndigheten som har till uppgift att utreda överträdelser som begåtts inom rättsväsendet (nedan kallad utredningsavdelningen) (mål C-127/19);

- PJ och QK, angående en anmälan mot en domare angående missbruk av tjänsteställning (mål C-195/19);
- SO, å ena sidan, och TP m.fl., GD, HE, IF och JG, å andra sidan, angående anmälningar mot åklagare och domare angående missbruk av tjänsteställning och tillhörighet till en kriminell organisation (mål C-291/19);
- Rumäniens domarforum, Rörelsen för värnande av åklagarnas ställning och OL, å ena sidan, och Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (statsåklagaren vid åklagarmyndigheten vid Högsta domstolen, Rumänien), angående lagenligheten av ett beslut meddelat av Procurorul General al României (Rumäniens statsåklagare) (nedan kallad statsåklagaren) avseende utredningsavdelningens organisation och verksamhet (mål C-355/19);
- AX och Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (rumänska staten – ministeriet för offentliga finanser), angående en talan om ersättning för den ekonomiska och ideella skada som AX anser sig ha åsamkats med anledning av ett påstått felaktigt rättsligt avgörande (mål C-397/19).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Anslutningsfördraget

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

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

3. ...

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

- 4 Artikel 3 i anslutningsfördraget har följande lydelse:

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

- 5 I artikel 4.2 och 4.3 i anslutningsfördraget föreskrivs följande:

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

...

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

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

Anslutningsakten

- 6 Akten om villkoren för Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning och om anpassning av de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen (EUT L 157, 2005, s. 203) (nedan kallad anslutningsakten) trädde i kraft den 1 januari 2007. I artikel 2 däri föreskrivs följande:

”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.”

- 7 Artikel 37 i anslutningsakten har följande lydelse:

”Om Bulgarien eller Rumänien inte har lyckats genomföra åtaganden som gjorts inom ramen för anslutningsförhandlingarna och därigenom orsakar en allvarlig störning i den inre marknads 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 marknads 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 Artikel 38 i anslutningsakten har följande lydelse:

”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 återöppnas 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.”

9 I artikel 39 punkterna 1–3 i anslutningsakten föreskrivs följande:

”1. Om det på grundval av kommissionens kontinuerliga övervakning av Bulgariens och Rumäniens åtaganden i samband med anslutningsförhandlingarna och i synnerhet kommissionens övervakningsrapporter finns klara bevis för att läget i förberedelserna för antagande och genomförande av regelverket i Bulgarien eller Rumänien är sådant att det finns en allvarlig risk för att någon av dessa stater är uppenbarligen oförberedd att uppfylla kraven för medlemskap vid tidpunkten för anslutning den 1 januari 2007 på ett antal viktiga områden, får rådet, på grundval av en rekommendation från kommissionen, enhälligt besluta att den planerade tidpunkten för den statens anslutning senareläggs med ett år till den 1 januari 2008.

2. Trots vad som föreskrivs i punkt 1 får rådet med kvalificerad majoritet på grundval av en rekommendation från kommissionen fatta beslut enligt punkt 1 med avseende på Rumänien, om allvarliga brister har konstaterats när det gäller Rumäniens uppfyllande av något eller några av de åtaganden och krav som är förtecknade i avsnitt I i bilaga IX.

3. Trots vad som föreskrivs i punkt 1 och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 37 får rådet med kvalificerad majoritet på grundval av en rekommendation från kommissionen och efter en utförlig bedömning hösten 2005 av de framsteg som Rumänien har gjort på området konkurrenspolitik fatta beslut enligt punkt 1 med avseende på Rumänien om allvarliga brister har konstaterats när det gäller Rumäniens uppfyllande av sina åtaganden enligt Europaavtalet eller av något eller några av de åtaganden och krav som är förtecknade i avsnitt II i bilaga IX.”

10 Bilaga IX till anslutningsakten har rubriken ”Särskilda åtaganden som gjorts och krav som godtagits av Rumänien vid avslutandet av anslutningsförhandlingarna den 14 december 2004 (enligt artikel 39 i anslutningsakten)”. I denna bilaga återfinns följande textavsnitt:

”I. I samband med artikel 39.2

...

3) Att utarbeta och genomföra en uppdaterad och integrerad handlingsplan och strategi för reformering av rättsväsendet, med de viktigaste åtgärderna för att genomföra lagen om rättsväsendets organisation, lagen om domarnas ställning och lagen om Högsta rådet, vilka trädde i kraft den 30 september 2004. Båda dokumenten måste i en uppdaterad version överlämnas till unionen senast i mars 2005. Det måste säkerställas lämpliga finansiella och mänskliga resurser för att genomföra handlingsplanen, och den måste genomföras utan ytterligare dröjsmål och i enlighet med fastställda tidsramar. Rumänien måste också senast i mars 2005 visa att det nya systemet för slumpmässig tilldelning av mål till fullo har tagits i bruk.

- 4) Att avsevärt påskynda kampen mot korruption, särskilt korruption på hög nivå, genom att säkerställa en strikt tillämpning av den befintliga lagstiftningen mot korruption och faktiskt oberoende för den nationella åklagarmyndigheten för korruptionsfrågor (NAPO) samt att från och med november 2005 årligen lägga fram övertygande resultat av NAPO:s åtgärder mot korruption på hög nivå. NAPO måste utrustas med personal, finansiella medel, utbildningsresurser och utrustning i sådan utsträckning att den kan fullgöra sin ytterst viktiga uppgift.
- 5) Att genomföra en oberoende granskning av den nuvarande nationella antikorrupsionsstrategins resultat och verkningar; att omvandla slutsatserna och rekommendationerna från denna granskning till en ny flerårig antikorrupsionsstrategi i form av ett enda övergripande dokument som skall läggas fram senast i mars 2005 och åtföljas av en handlingsplan med klart fastställda riktvärden och resultat som skall uppnås samt tillräckliga budgetmedel. Genomförandet av strategin och handlingsplanen måste ses över av ett befintligt, klart definierat och oberoende organ. Strategin måste inbegripa ett åtagande att före slutet av 2005 se över det utdragna straffrättsliga förfarandet för att säkerställa att korruptionsfall behandlas på ett snabbt och öppet sätt för att garantera lämpliga påföljder med avskräckande effekt. Slutligen måste strategin innehålla åtgärder för att före slutet av 2005 avsevärt minska det antal organ som har behörighet att hindra eller utreda korruptionsfall, så att överlappning av ansvar kan undvikas.”

Beslut 2006/928

- 11 Beslut 2006/928 antogs, såsom framgår av beaktandedelen i detta beslut, med stöd av anslutningsfördraget, ”särskilt artikel 4.3” däri, och med stöd av anslutningsakten, ”särskilt artiklarna 37 och 38” däri.
- 12 I skälen 1–6 och 9 i beslut 2006/928 anges följande:
 - ”(1) Europeiska unionen bygger på rätts[s]tatsprincipen, som är en princip som alla medlemsstater har gemensam.
 - (2) Området för frihet, säkerhet och rättvisa och den inre marknaden, som inrättades genom fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, bygger på ett ömsesidigt förtroende för att rättsstatsprincipen i alla hänseenden efterlevs vid förvaltnings- och domstolsbesluten och förvaltnings- och domstolspraxis i samtliga medlemsstater.
 - (3) Detta förutsätter att det i alla medlemsstater finns opartiska, oberoende och effektiva rätts[s]ystem och förvaltningssystem som är lämpligt rustade att bland annat bekämpa korruption.
 - (4) Den 1 januari 2007 blir Rumänien medlem i Europeiska unionen. Kommissionen har noterat att Rumänien har gjort betydande ansträngningar för att fullborda förberedelserna för medlemskap, men påpekade i sin rapport av den 26 september 2006 att vissa problem återstår, särskilt rörande rättsväsendets och de rättsvårdande organens ansvarighet och effektivitet, där ytterligare förbättringar krävs för att säkerställa att de har kapacitet att genomföra och tillämpa de bestämmelser som antagits för att förverkliga den inre marknaden och området av frihet, säkerhet och rättvisa.
 - (5) Genom artikel 37 i anslutningsakten bemyndigas kommissionen att vidta lämpliga åtgärder om det finns överhängande risk för att Rumänien förorsakar en allvarlig störning i den inre marknads funktion om det inte lyckas genomföra sina åtaganden. Genom artikel 38 i anslutningsakten bemyndigas kommissionen att vidta lämpliga åtgärder om det i Rumänien finns överhängande risk för allvarliga brister i införlivandet, genomförandet eller tillämpningen av rättsakter som antagits på grundval av avdelning VI i EU-fördraget eller avdelning IV i EG-fördraget.

(6) 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.

...

(9) Detta beslut bör ändras om det enligt kommissionens bedömning råder behov av att anpassa riktmärkena. Detta beslut bör upphävas när alla riktmärken har uppfyllts på ett tillfredsställande sätt."

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

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

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

14 I artikel 2 i beslutet föreskrivs följande:

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

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

15 I artikel 3 i beslutet föreskrivs följande:

"Detta beslut träder i kraft under förutsättning att anslutningsfördraget träder i kraft och då samtidigt med detta."

16 I artikel 4 i nämnda beslut föreskrivs följande:

"Detta beslut riktar sig till medlemsstaterna."

17 Bilagan till beslut 2006/928 har följande lydelse:

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

- 1) Sörja för ett öppnare och effektivare rättsligt förfarande bland annat genom att öka kapaciteten och ansvarigheten hos det högsta rättsrådet. Rapportera om och övervaka verkningarna av de nya civil- och straffprocesslagarna.
- 2) Inrätta en byrå för integritet med ansvar för att kontrollera tillgångar, oförenligheter och eventuella intressekonflikter och för att utfärda de obligatoriska beslut på grundval av vilka avskräckande sanktioner kan vidtas.
- 3) Bygga vidare på de framsteg som redan gjorts och fortsätta att genomföra professionella, oberoende undersökningar rörande fall av påstådd korruption på hög nivå.

- 4) Vidta ytterligare åtgärder för att förebygga och bekämpa korruption, i synnerhet inom den lokala förvaltningen.”

Rumänsk rätt

Den rumänska konstitutionen

- 18 I artikel 115.4 i Constituția României (den rumänska konstitutionen) föreskrivs följande:

”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.”

- 19 Artikel 133.1 och 133.2 i konstitutionen har följande lydelse:

”(1) Högsta rådet är garanten för rättsväsendets oavhängighet.

(2) Högsta rådet består av nitton ledamöter, varav

- a) fjorton väljs i domarnas och åklagarnas generalförsamlingar och ska godkännas av senaten. Dessa ingår i två avdelningar: den ena för domare och den andra för åklagare. Den första avdelningen består av nio domare och den andra av fem åklagare;
- b) två representanter för civilsamhället, specialister på juridik med högt yrkesanseende och moraliskt rykte, valda av senaten. Dessa deltar endast i sammanträden i plenum;
- c) justitieministern, ordföranden för Högsta domstolen och [statsåklagaren].”

- 20 Artikel 134 i konstitutionen har följande lydelse:

”(1) Högsta rådet ska till Rumäniens president föreslå vem som ska utnämnas till domare respektive åklagare, med undantag för icke ordinarie domare och åklagare, i enlighet med vad som meddelas i lag.

(2) Högsta rådet ska fungera som rättskipande organ, genom sina avdelningar, i ärenden som rör domares och åklagares disciplinansvar, i enlighet med det förfarande som meddelas i lag. I dessa ärenden har justitieministern, ordföranden för Högsta domstolen och [statsåklagaren] ingen rösträtt.

(3) Avgöranden från Högsta rådet i disciplinärenden får överklagas till Högsta domstolen.

(4) Högsta rådet ska även fullgöra andra uppgifter som fastställts i lag, när det fullgör sin uppgift som garant för rättsväsendets oavhängighet.”

- 21 I artikel 148.2–148.4 i konstitutionen stadgas följande:

”(2) Efter anslutningen ska bestämmelserna i de fördrag som utgör grunden för Europeiska unionen samt annan bindande gemenskapslagstiftning ha företräde framför bestämmelser i nationell lagstiftning som står i strid med dessa, med iakttagande av bestämmelserna i anslutningsakten.

(3) Punkterna 1 och 2 är analogt tillämpliga vad gäller anslutning till rättsakter om revidering av Europeiska unionens grundläggande fördrag.

(4) Parlamentet, Rumäniens president, regeringen och rättsväsendet ska säkerställa att de skyldigheter som följer av anslutningsakten och punkt 2 ovan fullgörs.”

Civillagen

22 I artikel 1381.1 i Codul civil (civillagen) föreskrivs att "[v]arje skada kan ge rätt till skadestånd”.

Civilprocesslagen

23 I artikel 82.1 i Codul de procedură civilă (civilprocesslagen) föreskrivs följande:

”När 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 inom kort avhjälpa bristen. Sker inte detta förfaller talan. ...”

24 I artikel 208 i civilprocesslagen föreskrivs följande:

”(1) Svaromål är obligatoriskt om inte annat uttryckligen föreskrivs i lag.

(2) 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, om inte annat föreskrivs i lag.”

25 Artikel 248.1 i civilprocesslagen har följande lydelse:

”Domstolen ska först pröva och avgöra de invändningar om rättegångshinder och de invändningar i sak som helt eller delvis gör förebringandet av bevisning onödigt eller, i förekommande fall, gör prövningen i sak onödig.”

Straffprocesslagen

26 I artikel 539 i Codul de procedură penală (straffprocesslagen) föreskrivs följande:

”(1) Den som under ett brottmålsförfarande olagligen suttit frihetsberövad har även rätt till ersättning.

(2) Frågan huruvida någon suttit olagligen frihetsberövad ska, i förekommande fall, avgöras i beslut av åklagare, i slutligt beslut från frihets- och rättighetsdomstol eller förundersökningsdomare samt i slutligt beslut eller avgörande från den domstol som handlägger målet.”

27 I artikel 541.1 och 541.2 i straffprocesslagen föreskrivs följande:

”(1) Ersättningsanspråk kan framställas av den som är berättigad därtill enligt artiklarna 538 och 539. Efter denna persons frånfälle kan sådant anspråk övertas eller framställas av de som för sin försörjning var beroende av den framlidne vid frånfället.

(2) Ersättningsanspråk kan framställas inom sex månader från lagkraftvunnet domstolsavgörande, åklagarbeslut eller beslut av rättslig myndighet vari det slås fast att det är fråga om ett felaktigt rättsligt avgörande eller olaga frihetsberövande.”

Lagarna om rättsväsendet

28 För att förbättra rättsväsendets oavhängighet och effektivitet antog Rumänien år 2004, i samband med förhandlingarna inför landets anslutning till unionen, tre lagar som gemensamt kallas "lagarna om rättsväsendet". Det var därvid fråga om följande lagar: Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (lag nr 303/2004 om domares och åklagares ställning), av den 28 juni 2004 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 826, 13 september 2005), Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (lag nr 304/2004 om rättsväsendets organisation), av den 28 juni 2004 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 827, 13 september 2005) samt Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (lag nr 317/2004 om Högsta rådet), av den 1 juli 2004 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 827, 13 september 2005). Under åren 2017–2019 ändrades lagarna om rättsväsendet genom lagar och undantagsförordningar antagna med stöd av artikel 115.4 i den rumänska konstitutionen.

– Lag nr 303/2004

29 Lag nr 303/2004 har ändrats genom bland annat följande rättsakter:

- Legea nr. 242/2018 (lag nr 242/2018) av den 12 oktober 2018 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 868, 15 oktober 2018).
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2019 (regeringens undantagsförordning nr 7/2019) av den 19 februari 2019 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 137, 20 februari 2019) (nedan kallad undantagsförordning nr 7/2019).

30 I artikel 96 i lag nr 303/2004, i dess ändrade lydelse (nedan kallad lag nr 303/2004 i dess ändrade lydelse), föreskrivs följande:

"(1) Staten ska med egna medel ansvara för skador som vållats genom felaktiga rättsliga avgöranden.

(2) Staten ådrar sig skadeståndsansvar i enlighet med vad som föreskrivs i lag och detta utesluter inte skadeståndsansvar för den domare eller den åklagare som, även om denne inte längre är i tjänst, agerat i ond tro eller med grov oaktsamhet vid utövandet av sitt ämbete i den mening som avses i artikel 99¹.

(3) Ett felaktigt rättsligt avgörande föreligger när:

- a) det i en rättegång förordnas om processhandlingar som uppenbart strider mot materiella eller processuella bestämmelser, varvid dessa handlingar utgör en allvarlig kränkning av en enskild persons fri- och rättigheter eller berättigade intressen och därmed vållar skada som det inte är möjligt att gottgöra genom ordinära eller extraordinära rättsmedel;
- b) ett slutligt domstolsavgörande har meddelats som uppenbart strider mot lag eller som uppenbart står i konflikt med omständigheterna i målet, såsom dessa blivit utredda genom den bevisning som förebringats under målets handläggning, varvid detta avgörande utgör en allvarlig kränkning av en enskild persons fri- och rättigheter eller berättigade intressen och därmed vållar skada som det inte är möjligt att gottgöra genom ordinära eller extraordinära rättsmedel.

(4) Särskilda fall av felaktiga rättsliga avgöranden kan vara föreskrivna i civilprocesslagen, straffprocesslagen eller annan speciallag.

(5) För att få ersättning kan den skadelidande endast väcka talan mot staten, företrädd av finansministeriet. Domstolen i den domkrets där käranden har sin hemvist är behörig att pröva käromålet.

(6) Staten ska betala de belopp som utdömts i skadestånd senast ett år efter det att det slutliga domstolsavgörandet blivit delgivet.

(7) Finansministeriet ska inom två månader från delgivningen av det slutliga avgörandet av det käromål som avses i punkt 6 överlämna ärendet till Domar- och åklagarinspektionen. Domar- och åklagarinspektionen ska i enlighet med förfarandet i artikel 74¹ i lag nr 317/2004, offentliggjord i dess ändrade lydelse, pröva huruvida det felaktiga rättsliga avgörandet har meddelats av en domare eller åklagare som handlat i ond tro eller med grov oaktsamhet vid utövandet av sitt ämbete.

(8) Staten, företrädd av finansministeriet, ska väcka regresstalan mot domaren eller åklagaren om det av Domar- och åklagarinspektionens rådgivande utlåtande i enlighet med punkt 7 ovan samt enligt statens egen bedömning framgår att det felaktiga rättsliga avgörandet har meddelats av en domare eller åklagare som handlat i ond tro eller med grov oaktsamhet vid utövandet av sitt ämbete. Regresstalan ska väckas inom sex månader från delgivningen av Domar- och åklagarinspektionens utlåtande.

(9) Tvistemålsavdelningen vid Curtea de Apel (Appellationsdomstolen) i den domkrets där svaranden är bosatt är behörig att pröva och avgöra regresstalan i första instans. Om den domare eller åklagare som är föremål för regresstalan tjänstgör vid denna appellationsdomstol eller vid den åklagarkammare som är knuten till denna appellationsdomstol, ska regresstalan föras vid en angränsande appellationsdomstol som väljs av kåranden.

(10) Det avgörande som meddelas enligt punkt 9 kan överklagas till behörig avdelning vid Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen, Rumänien).

(11) Högsta rättsrådet ska inom sex månader från ikraftträdandet av denna lag fastställa förutsättningarna, tidsfristerna och förfarandet för domares och åklagares obligatoriska yrkesförsäkring. Yrkesförsäkringen ska helt betalas av domaren eller åklagaren och det faktum att en domare eller åklagare saknar yrkesförsäkring kan inte fördröja, inskränka eller utesluta vederbörandes skadeståndsansvar för felaktiga rättsliga avgöranden som meddelats på grund av att denne vid utövandet av sitt ämbete handlat i ond tro eller med grov oaktsamhet.”

³¹ I artikel 99¹ i lag nr 303/2004 i dess ändrade lydelse föreskrivs följande:

”(1) En domare eller åklagare ska anses ha handlat i ond tro om han eller hon medvetet åsidosätter materiella eller processuella rättsregler och antingen har uppsåt eller hypotetiskt uppsåt att skada en annan person.

(2) En domare eller åklagare gör sig skyldig till grov oaktsamhet om han eller hon oaktsamt åsidosätter materiella eller processuella rättsregler på ett allvarligt, oförsvarligt och oursäktligt sätt.”

– *Lag nr 304/2004*

³² Lag nr 304/2004 har ändrats genom bland annat följande rättsakter:

– *Legea nr. 207/2018* (lag nr 207/2018) av den 20 juli 2018 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 636, 20 juli 2018), som trädde i kraft den 23 oktober 2018 i enlighet med artikel III och som införde ett avsnitt 2¹, med rubriken ”Utredningsavdelningen” och innehållande artiklarna 88¹ – 88¹¹, i kapitel 2 i avdelning III med rubriken ”Åklagarmyndigheten” i lag nr 304/2004.

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 (regeringens undantagsförordning nr 90/2018) av den 10 oktober 2018 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 862, 10 oktober 2018) (nedan kallad regeringens undantagsförordning nr 90/2018), som bland annat ändrade artikel 88^{2.3} i lag nr 304/2004 och införde ett förfarande som avviker från artiklarna 88³ – 88⁵ i denna lag med bestämmelser om utnämning på tillförordnad basis av chefsåklagaren, biträdande chefsåklagaren och minst en tredjedel av åklagarna vid utredningsavdelningen.
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2018 (regeringens undantagsförordning nr 92/2018) av den 15 oktober 2018 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 874, 16 oktober 2018) som bland annat i artikel 88² i lag nr 304/2004 införde en ny punkt 5 och ändrade artikel 88^{5.5} i denna lag.
- Undantagsförordning nr 7/2019 som bland annat införde en punkt 6 i artikel 88¹ i lag nr 304/2004, samt punkterna 11¹ och 11² i artikel 88⁵ i denna lag, moment e) i artikel 88^{8.1} i lag nr 304/2004 och ändrade moment d) i artikel 88^{8.1} i denna lag.
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 12/2019 pentru modificarea si completarea unor acte normative în domeniul justiției (regeringens undantagsförordning nr 12/2019 om ändring och komplettering av vissa normativa rättsakter som handlar om rättsväsendet), av den 5 mars 2019 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 185, 7 mars 2019), som bland annat i lag nr 304/2004 införde artiklarna 88¹⁰ och 88¹¹ som bland annat handlar om utstationering av befäl och polistjänstemän från kriminalpolisen vid utredningsavdelningen.

³³ I artikel 88¹ i lag nr 304/2004, i dess ändrade lydelse (nedan kallad lag nr 304/2004 i dess ändrade lydelse), föreskrivs följande:

”(1) Det ska hos [åklagarmyndigheten vid Högsta domstolen] inrättas [en utredningsavdelning]. Denna avdelning ska ha exklusiv behörighet att lagföra domare och åklagare som har begått överträdelse, inbegripet militärdomare och militäråklagare samt domare och åklagare som är ledamöter i Högsta råtsrådet.

(2) [Utredningsavdelningen] har behörighet 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 råtsrådet i plenarsammansättning i enlighet med de villkor som är föreskrivna i denna lag.

(5) [Statsåklagaren] avgör behörighetskonflikter mellan [utredningsavdelningen] och andra avdelningar och enheter inom åklagarmyndigheten.

(6) När det i straffprocesslagen eller i andra speciallagar hänvisas till ”överordnad åklagare” i fråga om överträdelse som omfattas av [utredningsavdelningens] behörighet, ska detta förstås som chefsåklagaren vid avdelningen, inbegripet vad gäller samordnade åtgärder som vidtas innan den blir operationell.”

³⁴ I artikel 88² i nämnda lag 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 femton åklagare.

(4) Antalet tjänster på [utredningsavdelningen] får ändras med hänsyn till verksamhetens omfattning genom beslut av [statsåklagaren]. Statsåklagaren meddelar ett sådant beslut på begäran av chefsåklagaren vid [utredningsavdelningen]. Statsåklagarens beslut meddelas efter tillstyrkande från Högsta rättsrådet i plenarsammansättning.

(5) Under sin tjänstgöringstid vid [utredningsavdelningen] ska åklagarna ... ha de rättigheter som tillkommer utstationerade åklagare, enligt de villkor som föreskrivs i lag.”

35 I artikel 88³.1 i nämnda lag föreskrivs följande:

”Chefsåklagaren för [utredningsavdelningen] utnämns av Högsta rättsrådet i plenarsammansättning. Utnämningen sker efter 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, ledaransvar, kommunikation och stresstålighet. Uttagningsprovet ska även utvärdera den personliga integriteten, personens tidigare verksamhet som åklagare och förhållande till åklagarämbetets yrkesetiska värdegrundsatsar, såsom rättsväsendets oavhängighet och respekten för grundläggande fri- och rättigheter.”

36 Artikel 88⁴.1 i samma lag har följande lydelse:

”Biträdande chefsåklagare vid [utredningsavdelningen] utnämns av Högsta rättsrådet i plenarsammansättning, på förslag från chefsåklagaren vid [utredningsavdelningen], bland de åklagare som redan har utnämnts på [utredningsavdelningen].”

37 Artikel 88⁵ i lag nr 304/2004 har följande lydelse:

”(1) På [utredningsavdelningen] tjänstgör åklagare som utnämnts av Högsta rättsrådet i plenarsammansättning. Åklagarna utnämns efter att ha genomgått ett uttagningsprov till det antal tjänster som är föreskrivna i den genom lag godkända tjänsteförteckningen. Utnämningen avser en period av tre år. Förordnandena kan förnyas till en tjänstgöringstid av högst nio år.

(2) Uttagningsprovet ska avläggas vid den kommitté som ansvarar för anordnandet av uttagningsprov, sammansatt i enlighet med artikel 88³.2. Chefsåklagaren vid [utredningsavdelningen] deltar ex officio i kommitténs arbete.

...

(11) Åklagare vid [utredningsavdelningen] utnämns av Högsta rättsrådet i plenarsammansättning inom ramen för antalet vakanta tjänster och utifrån erhållna poäng.

(11¹) Ledamöterna i uttagningskommittéerna enligt denna artikel blir inte jäviga i förhållande till varandra och de röstar vid Högsta rättsrådet i plenarsammansättning.

(11²) De uttagningskommittéer som föreskrivs i artikel 88³ respektive i artikel 88⁵ ska bestå av minst tre ledamöter.

(12) Förfaranden för utnämning, tjänsteutövning och entledigande av ledande befattningar vid [utredningsavdelningen] beskrivs i detalj i föreskrifter som godkänns av Högsta rättsrådet i plenarsammansättning.”

38 Artikel 88⁷ i denna lag har följande lydelse:

”(1) Åklagare som utnämns till [utredningsavdelningen] kan entledigas av Högsta rättsrådet i plenarsammansättning på motiverad begäran av chefsåklagaren vid [utredningsavdelningen], om de uppgifter som är specifika för tjänsten utförs på ett olämpligt sätt, efter att en disciplinåtgärd har vidtagits.

(2) Om en åklagare entledigas återgår vederbörande till sin ursprungliga åklagarmyndighet och placeras i sin tidigare tjänstegrad med motsvarande lön eller – i enlighet med de villkor som föreskrivs i lag – i den tjänstegrad som vederbörande har fått efter befordran under sin tjänstgöring vid [utredningsavdelningen].”

39 Artikel 88^{8.1} i nämnda lag har följande lydelse:

”[Utredningsavdelningens] befogenheter innefattar följande:

- a) lagföring, på de villkor som föreskrivs i [straffprocesslagen], av de brott som faller inom avdelningens befogenheter;
- b) att väcka åtal vid domstol i syfte att domstolarna ska vidta lagstadgade åtgärder och avgöra mål avseende de brott som föreskrivs i punkt a);
- c) att skapa och uppdatera databasen över de brott som faller inom avdelningens befogenheter;
- ...
- e) att fullgöra andra uppgifter som föreskrivs i lag.”

40 Artikel II i undantagsförordning nr 90/2018 har följande lydelse:

”(1) Med undantag från artiklarna 88³–88⁵ i lag nr 304/2004 om rättsväsendets organisation, offentliggjord i dess ändrade och senare kompletterad lydelse, ska – fram till dess att de uttagningsprov som anordnas för att tillsätta tjänsten som chefsåklagare [vid utredningsavdelningen] och tjänsterna som utredande åklagare [vid utredningsavdelningen] har slutförts och resultaten i proven validerats – 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 har till uppgift att anordna uttagningsprovet, vilken ska vara sammansatt i enlighet med artikel 88^{3.2} i lag nr 304/2004, offentliggjord i dess ändrade och senare kompletterade lydelse.

(2) Kandidaterna ska väljas ut av den uttagningskommitté som ansvarar för anordnandet av uttagningsprovet enligt punkt 1, enligt ett förfarande som ska genomföras fem kalenderdagar från och med den dag då det inletts av ordföranden för Högsta rättsrådet. Uttagningskommittén ska vara beslutsför med minst tre ledamöter.

...

(10) För att [utredningsavdelningen] ska kunna påbörja sin verksamhet inom fem kalenderdagar från och med ikraftträdandet av denna undantagsförordning, ska [statsåklagaren] ställa den personalstyrka och de materiella resurser till förfogande som behövs för att [utredningsavdelningen] ska kunna fungera, inbegripet biträdande personal med specialistkompetens, chefer och polistjänstemän från kriminalpolisen, sakkunniga samt andra personalkategorier.

(11) [Utredningsavdelningen] ska från och med dagen då avdelningen påbörjar sin verksamhet ta över de ärenden som omfattas av dess behörighet och som är under handläggning vid Nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet eller vid andra delar av åklagarmyndigheten samt akterna i de ärenden som avser de överträdelse som är angivna i artikel 88¹.1 i lag nr 304/2004, offentliggjord i dess ändrade och senare kompletterade lydelse, vilka avslutats före det datum då [utredningsavdelningen] påbörjade sin verksamhet.”

- 41 Införandet av detta undantagsförfarande motiverades, i enlighet med skälen i undantagsförordning nr 90/2018, på följande sätt:

”Enligt artikel III punkt 1 i lag nr 207/2018 om ändring och komplettering av lag nr 304/2004 om organisationen av rätt[s]väsendet, ska '[utredningsavdelningen]' påbörja sin verksamhet inom tre månader från ikraftträdandet av denna lag', det vill säga den 23 oktober 2018.

Högsta rättsrådet har ännu inte inom den i lag föreskrivna fristen avslutat förfarandet för att [utredningsavdelningen] ska kunna påbörja sin verksamhet.

Det föreskrivs uttryckligen i lag att denna avdelning ska vara behörig att lagföra domare och åklagare för begångna överträdelse, inbegripet militärdomare och militäråklagare och de som är ledamöter i Högsta rättsrådet. Från och med den 23 oktober 2018, det vill säga den dag då denna avdelning enligt lag ska påbörja sin verksamhet, kommer Nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet och andra åklagarmyndigheter inte längre att vara behöriga att lagföra överträdelse som begåtts av dessa personer, något som allvarligt kan påverka handläggningen av ärenden som omfattas av avdelningens behörighet. Detta skulle kunna skapa ett institutionellt dödläge.

Gällande lagstiftning innehåller inte några övergångsbestämmelser om de konkreta reglerna för hur [utredningsavdelningen] ska påbörja sin verksamhet för det fall den frist som föreskrivs i lag nr 207/2018 skulle överskridas, och det är nödvändigt att brådskande lagstiftningsåtgärder vidtas och att man, med avvikelse från vad som föreskrivs i artiklarna 88³ – 88⁵ i lag nr 304/2004, offentliggjord i dess ändrade och kompletterade lydelse, inför ett förenklat förfarande för att till avdelningen utnämna en tillförordnad chefsåklagare, en tillförordnad biträdande chefsåklagare samt minst en tredjedel av åklagarna på tillförordnad basis. Detta skulle göra det möjligt för avdelningen att påbörja sin verksamhet inom den frist som föreskrivs i lag, det vill säga den 23 oktober 2018.

Således är den ovan beskrivna situationen extraordinär och det är inte möjligt att skjuta upp regleringen av denna fråga.”

– *Lag nr 317/2004*

- 42 Lag nr 317/2004 har ändrats genom bland annat följande rättsakter:

- Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018 (regeringens undantagsförordning nr 77/2018) av den 5 september 2018 (*Monitorul Oficial al României*, nr 767, 5 september 2018) (nedan kallad undantagsförordning nr 77/2018), som, i enlighet med artikel I i undantagsförordningen, har infört punkterna 7 och 8 i artikel 67 i lag nr 317/2004.
- Legea nr. 234/2018 (lag nr 234/2018) av den 4 oktober 2018 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 850, 8 oktober 2018), som bland annat medfört ändringar i artiklarna 65 och 67 i lag nr 317/2004 samt att en artikel 74¹ införts i denna lag.
- Undantagsförordning nr 7/2019.

43 I artikel 65, punkterna 1–3, i lag nr 317/2004, i den lydelse som gällde innan lag nr 234/2018 trädde i kraft, föreskrevs följande:

”(1) Genom omorganiseringen av Domar- och åklagarinspektionen ska detta organ inrättas som ett rättssubjekt vid Högsta rättsrådet och ska ha sitt säte i Bukarest.

(2) Domar- och åklagarinspektionen ska ledas av en chefsinspektör, som ska biträdas av en biträdande chefsinspektör, vilka båda ska utses genom uttagningsprov som anordnas av Högsta rättsrådet.

(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.”

44 Artikel 67 i denna lag hade följande lydelse:

”(1) Chefsinspektören och den biträdande chefsinspektören 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

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

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

(5) Chefsinspektören och den biträdande chefsinspektören 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 chefsinspektören eller den biträdande chefsinspektören från tjänsten beslutas på grundval av den årliga revisionsrapport som föreskrivs i artikel 68.

(6) Beslutet från Högsta rättsrådet i plenarsammansättning om att skilja chefsinspektören eller den biträdande chefsinspektören från tjänsten får överklagas inom femton dagar från delgivning av beslutet till Înalta Curte de Casație și Justiției (Högsta domstolen), avdelningen för förvaltnings- och skatterättsliga mål. Ett överklagande innebär att Högsta rättsrådets beslut inhiberas. Det beslut som meddelats efter överklagandet är slutgiltigt.

(7) När tjänsten som chefsinspektör eller biträdande chefsinspektör vid Domar- och åklagarinspektionen är vakant som en följd av att förordnandet löpt ut, ska den chefsinspektör eller den biträdande chefsinspektör vars ordinarie förordnande löpt ut fortsätta som tillförordnad chefsinspektör respektive tillförordnad biträdande chefsinspektör fram till dess att tjänsten blivit tillsatt i enlighet med vad som föreskrivs i lag.

(8) När chefsinspektörens förordnande upphör av ett annat skäl än att det har löpt ut, ska den biträdande chefsinspektören tjänstgöra som tillförordnad chefsinspektör till dess att tjänsten som ordinarie chefsinspektör blivit tillsatt i enlighet med vad som föreskrivs i lag. När den biträdande chefsinspektörens förordnande upphör av ett annat skäl än att det har löpt ut, ska chefsinspektören

utse en tjänsteman vid Domar- och åklagarinspektionen att tjänstgöra som tillförordnad biträdande chefsinspektör till dess att tjänsten som ordinarie biträdande chefsinspektör blivit tillsatt i enlighet med vad som föreskrivs i lag.”

45 Artikel 74¹ i lag nr 317/2004, i sin lydelse enligt lag nr 234/2018, har följande lydelse:

”(1) I de fall och inom de frister som föreskrivs i artikel 96 i lag nr 303/2004, offentliggjord i dess senare ändrade och kompletterade lydelse, ska Domar- och åklagarinspektionen, på begäran av finansministeriet, kontrollera huruvida den domare eller åklagare som meddelat det felaktiga rättsliga avgörandet handlat i ond tro eller med grov oaktsamhet vid utövandet av sitt ämbete.

(2) Den kontroll som avses i punkt 1 ska avslutas inom 30 dagar efter det att begäran därom inkommit. Chefsinspektören får förlänga fristen upp till sex månader om det är motiverat av goda skäl. Den längsta fristen för kontrollen får inte överstiga 120 dagar.

(3) Kontrollen utförs av en kommitté som består av tre domare, inspektörer eller tre åklagare, inspektörer (beroende på vilken befattning som den berörda personen innehar). Om ett ärende samtidigt rör domare och åklagare, upprättas två kommittéer som ska pröva ärendet utifrån olika bevekelsegrunder beroende på vilken befattning som de berörda personerna innehar.

(4) Vid dessa kontroller ska de domare och åklagare som är föremål för utredning inställa sig vid sammanträdet. Om de inte inställer sig eller underlåter att yttra sig i ärendet, kommer detta att i vederbörlig ordning föras till protokollet och det kommer inte att hindra ärendets fortsatta handläggning. Den berörda domaren eller åklagaren har rätt att ta del av samtliga handlingar i ärendet och åberopa bevisning som talar till vederbörandes fördel. Inspektörerna kan höra alla andra personer som är inblandade i det ärende som håller på att utredas.

(5) En rapport ska upprättas med en sammanfattning av vidtagna kontrollåtgärder och bevisningen i ärendet, så att Domar- och åklagarinspektionen kan avgöra huruvida domaren eller åklagaren har handlat i ond tro eller med grov oaktsamhet i samband med det felaktiga rättsliga avgörandet.

(6) De kontrollåtgärder som avses i punkt 1 ska också vidtas om domaren eller åklagaren inte längre är i tjänst.

(7) Rapporten kommer att översändas till finansministeriet och till domaren eller åklagaren i fråga.

(8) Chefsinspektören ska tillstyrka den rapport som nämns i punkt 5. Chefsinspektören får, med angivande av skälen för sitt beslut, en enda gång förordna om att ytterligare kontrollåtgärder ska vidtas. Dessa kontrollåtgärder ska vidtas av kommittén inom högst 30 dagar från det att chefsinspektören fattat beslut därom.”

46 I artikel II i undantagsförordning nr 77/2018 föreskrivs följande:

”Bestämmelserna i artikel 67.7 i lag nr 317/2004 om Högsta rådet, offentliggjord i dess senare ändrade lydelse och i dess kompletterade lydelse enligt denna undantagsförordning, är även tillämpliga i de fall då tjänsten som chefsinspektör eller, i förekommande fall, som biträdande chefsinspektör vid Domar- och åklagarinspektionen är vakant den dag då denna undantagsförordning träder i kraft.”

Målen vid de nationella domstolarna samt tolkningsfrågorna

Omständigheter som är gemensamma i de nationella målen

- 47 De nationella målen har sitt ursprung i en genomgripande reform av rättsväsendet och kampen mot korruption i Rumänien. Denna reform har följts upp på unionsnivå sedan år 2007 enligt den mekanism för samarbete och kontroll som inrättats genom beslut 2006/928 i samband med Rumäniens anslutning till Europeiska unionen (nedan kallad samarbets- och kontrollmekanismen).
- 48 Under åren 2017–2019 ändrade den rumänska lagstiftaren vid olika tillfällen lagarna nr 303/2004, nr 304/2004 och nr 317/2004. Klagandena i de nationella målen har gjort gällande att vissa av dessa ändringar inte är förenliga med unionsrätten. Det rör sig därvid särskilt om de ändringar som rör organisationen av Domar- och åklagarinspektionen (mål C-83/19), inrättandet av utredningsavdelningen vid åklagarmyndigheten (mål C-127/19, C-195/19, C-291/19 och C-355/19) samt systemet med domares och åklagares personliga ansvar (mål C-397/19).
- 49 Till stöd för sin sak har klagandena i de nationella målen hänvisat till kommissionens rapporter till Europaparlamentet och rådet om Rumäniens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen av den 25 januari 2017 (COM(2017) 44 final) (nedan kallad rapporten inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen från januari 2017), av den 15 november 2017 (COM(2017) 751 final) och av den 13 november 2018 (COM(2018) 851 final) (nedan kallad rapporten inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen från november 2018), utlåtande nr 924/2018 från Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen) av den 20 oktober 2018 angående förslagen till ändring av lag nr 303/2004 om domares och åklagares ställning, av lag nr 304/2004 om organisationen av rättsväsendet och av lag nr 317/2004 om Högsta rättsrådet [(CDL-AD(2018)017], rapporten från Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco) angående Rumänien av den 23 mars 2018 (Greco-AdHocRep(2018)2), utlåtandet från det rådgivande rådet för europeiska domare (CCJE) av den 25 april 2019 (CCJE-BU(2019)4) och utlåtandet från det rådgivande rådet för europeiska åklagare av den 16 maj 2019 (CCPE-BU(2019)3). Klagandena anser nämligen att det i dessa rapporter och utlåtanden framförs kritik mot de bestämmelser som Rumänien antagit under åren 2017–2019 angående effektiviteten i kampen mot korruption och skyddsreglerna för rättsväsendets oavhängighet. Enligt klagandena rekommenderas det i nämnda rapporter och utlåtanden även att dessa bestämmelser ska ändras, tills vidare inte tillämpas eller avskaffas.
- 50 Enligt de hänskjutande domstolarna framstår det i detta avseende som oklart vilken beskaffenhet och vilka rättsverkningar som samarbets- och kontrollmekanismen har samt vilken räckvidd de rapporter har som kommissionen upprättat inom ramen för denna mekanism. De hänskjutande domstolarna har i huvudsak påpekat att syftet med den med stöd av artiklarna 37 och 38 i anslutningsakten införda samarbets- och kontrollmekanismen är att åtgärda bristerna i det reformarbete som gjorts i Rumänien i fråga om rättsväsendets organisation och kampen mot korruption, detta så att Rumänien ska kunna fullgöra de åtaganden som landet iklätt sig såsom medlemsstat i unionen. De hänskjutande domstolarna har tillagt att syftet med kommissionens rapporter angående samarbets- och kontrollmekanismen särskilt har varit att tjäna som vägledning för de rumänska myndigheterna i deras arbete. I dessa rapporter har kommissionen även kommit med specifika krav och rekommendationer. Enligt de hänskjutande domstolarna torde mekanismens innehåll och rättsliga beskaffenhet samt den tidslängd under vilken mekanismen ska tillämpas omfattas av anslutningsfördragets tillämpningsområde; detta torde således innebära att de krav som anges i rapporterna är bindande för Rumänien.
- 51 De hänskjutande domstolarna har i detta sammanhang hänvisat till flera domar där Curtea Constituțională (Författningsdomstolen, Rumänien) prövat dessa frågor. En av dessa domar är dom nr 104 som meddelades den 6 mars 2018. I den domen uttalade Curtea Constituțională (Författningsdomstolen) att unionsrätten inte har företräde framför den rumänska konstitutionen,

samt att beslut 2006/928 inte kan anses utgöra riktmärke vid prövningen enligt artikel 148 i konstitutionen av om en bestämmelse är förenlig med den rumänska konstitutionen. Enligt Curtea Constituțională antogs beslut 2006/928 nämligen före Rumäniens anslutning till unionen och beslutet har inte heller blivit föremål för tolkning av EU-domstolen i frågan om huruvida beslutets innehåll, rättsliga beskaffenhet och tidslängd omfattas av anslutningsfördragets tillämpningsområde.

Mål C-83/19

- 52 Genom skrivelse som diarietfördes den 27 augusti 2018 vände sig Rumäniens domarforum till Domar- och åklagarinspektionen med en begäran om att få del av statistik om inspektionens verksamhet under åren 2014–2018. Begäran från Rumäniens domarforum avsåg särskilt uppgifter om hur många disciplinärenden som hade inletts, varför ärendena hade inletts och vilken utgången blivit. Vidare ville Rumäniens domarforum ta del av ett samverkansavtal mellan Domar- och åklagarinspektionen och Serviciul Român de Informații (Rumäniens underrättelsetjänst) samt uppgifter om huruvida underrättelsetjänsten deltagit i utredningen av ärendena.
- 53 Rumäniens domarforum ansåg att Domar- och åklagarinspektionen endast delvis hade tagit ställning till denna begäran om uppgifter av allmänintresse, och att inspektionen därmed inte fullgjort sina lagfästa åligganden. Mot denna bakgrund ingav Rumäniens domarforum ett överklagande den 24 september 2018 till Tribunalul Olt (Förstainstansdomstolen i Olt, Rumänien) med yrkande om att rätten skulle förelägga Domar- och åklagarinspektionen att lämna ut de aktuella uppgifterna.
- 54 Den 26 oktober 2018 ingav Domar- och åklagarinspektionen en svarsskrivelse till nämnda domstol. I denna svarsskrivelse gjordes det gällande att de subjektiva rättigheter som Rumäniens domarförbund hade enligt Lege nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public (lag nr 544/2001 om fri tillgång till uppgifter av allmänintresse), av den 12 oktober 2001 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 663, 23 oktober 2001) inte hade trätts förnär och att överklagandet skulle ogillas. Svarsskrivelsen hade undertecknats av Lucian Netejoru, som enligt uppgift var chefsinspektör vid Domar- och åklagarinspektionen.
- 55 I sin replik invände Rumäniens domarforum att den som undertecknat svarsskrivelsen inte styrkt att han var behörig att företräda Domar- och åklagarinspektionen. Rumäniens domarforum förklarade att även om Lucian Netejoru de facto hade utnämnts till chefsinspektör vid Domar- och åklagarinspektionen genom beslut meddelat den 30 juni 2015 av Högsta rättsrådet i plenarsammansättning, med verkan från och med den 1 september 2015, så hade hans treåriga förordnande löpt ut den 31 augusti 2018, det vill säga innan svarsskrivelsen gavs in.
- 56 Enligt Rumäniens domarforum föreskrivs det visserligen i artikel 67.7 i lag nr 317/2004 i dess ändrade lydelse att för det fall befattningen som chefsinspektör blir vakant på grund av att förordnandet löpt ut, ska tjänsten innehas av den chefsinspektör vars förordnande löpt ut till och med den dag då tjänsten tillsätts enligt de villkor som föreskrivs i lag. Dessa bestämmelser, som härrör från undantagsförordning nr 77/2018, är emellertid enligt Rumäniens domarforum konstitutionsvidriga. De innebär nämligen att de befogenheter som tillkommer Högsta rättsrådet – vilka följer av rådets roll som garant för rättsväsendets oavhängighet enligt artikel 133.1 i konstitutionen – att tillsätta chefsinspektören och biträdande chefsinspektören vid Domar- och åklagarinspektionen och, för det fall dessa befattningar blir vakanta, att tillsätta personer på dessa befattningar på tillförordnad basis, träds förnär. För övrigt antogs denna undantagsförordning för att göra det möjligt att utnämna vissa personer, vilket framgår av de skäl som anges i undantagsförordningen.
- 57 Rumäniens domarforum har även anfört följande. Chefsinspektören och den biträdande chefsinspektören vid Domar- och åklagarinspektionen har vidsträckta befogenheter, och mot denna bakgrund utgör undantagsförordning nr 77/2018 ett åsidosättande av principen om domares oavhängighet. Enligt EU-domstolens praxis är det en förutsättning för domarnas tjänsteutövning att de

är oavhängiga och detta krävs även enligt artikel 19 FEU, vilket dessutom vinner stöd i uttalandena i rapporten inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen från november 2018. Chefsinspektören och den biträdande chefsinspektören har nämligen befogenhet att utöva tillsyn över urvalet av inspektörer, att utnämna inspektörer i ledande positioner, att utöva tillsyn över inspektionsverksamheten samt att vidta disciplinära åtgärder.

- 58 Rumäniens domarforum ansåg mot denna bakgrund att svarsskrivelsen – i det att den undertecknats av en person som utnämnts till chefsinspektör vid Domar- och åklagarinspektionen på grundval av bestämmelser som strider både mot konstitutionen och mot unionsrätten – inte ska utgöra en del av processmaterialet, enligt tillämpliga bestämmelser i civilprocesslagen.
- 59 Domar- och åklagarinspektionen genmälde att Lucian Netejoru var i laga ordning behörig att företräda inspektionen enligt beslutet meddelat den 30 juni 2015 av Högsta rättsrådet i plenarsammansättning och enligt artikel 67.7 i lag nr 317/2004.
- 60 Tribunalul Olt (Förstainstansdomstolen i Olt) har påpekat att de argument som framförts av Rumäniens domarforum aktualiserar frågan huruvida kravet på ett oavhängigt rättsväsende innebär att medlemsstaterna är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten, särskilt för att säkerställa att disciplinförfarandena för domare är oavhängiga, och att medlemsstaterna ska se till att det inte finns någon risk för politiskt inflytande över sådana förfaranden. Det kan därvid vara fråga om risker som kan uppstå genom att regeringen direkt utnämner – även på tillförordnad basis – ledande befattningshavare i det organ som handlägger detta förfarande.
- 61 I detta sammanhang är det enligt Tribunalul Olt (Förstainstansdomstolen i Olt) viktigt att klargöra ställningen för och rättsverkningar av de rapporter som kommissionen upprättat inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen. Ett sådant klargörande behövs för att den hänskjutande domstolen ska kunna pröva den processuella invändning som framställts, nämligen att den som undertecknat svarsskrivelsen inte är behörig att företräda Domar- och åklagarinspektionen i det nationella målet. Ett sådant klargörande behövs även för att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra i vilken mån som svarsskrivelsen samt inspektionens bevisning och invändningar ska kunna beaktas. Om EU-domstolen finner att samarbets- och kontrollmekanismen är bindande och att unionens primärrätt utgör hinder för sådana bestämmelser som de i undantagsförordning nr 77/2018, skulle det innebära att Domar- och åklagarinspektionen – då svarsskrivelsen gavs in – inte företräts av en i laga ordning behörig företrädare; denna bedömning skulle då göra sig gällande oaktat att Högsta rättsrådet i plenarsammansättning vid ett senare tillfälle beslutat att utnämna Lucian Netejoru till chefsinspektör vid Domar- och åklagarinspektionen.
- 62 Mot denna bakgrund beslutade Tribunalul Olt (Förstainstansdomstolen i Olt) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
- ”1) Ska [samarbets- och kontrollmekanismen], vilken inrättats genom [beslut 2006/928], anses vara en rättsakt som beslutats av en unionsinstitution, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, vilken kan tolkas av [EU-domstolen]?
 - 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 [Domar- och åklagarinspektionen] 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 [Domar- och åklagarinspektionen], även på tillförordnad basis?"

63 Den 8 februari 2019 beslutade Curtea de Apel Craiova (Appellationsdomstolen i Craiova, Rumänien), på begäran av Domar- och åklagarinspektionen, att det nationella målet i stället skulle handläggas av Tribunalul Mehedinți (Förstainstansdomstolen i Mehedinți, Rumänien), samtidigt som appellationsdomstolen förordnade att vidtagna processåtgärder skulle bestå.

64 Mot denna bakgrund beslutade Tribunalul Olt (Förstainstansdomstolen i Olt) den 12 februari 2019 att skilja målet från sig, att lämna över målet till Tribunalul Mehedinți (Förstainstansdomstolen i Mehedinți) och att underrätta EU-domstolen om detta förhållande, samtidigt som rätten preciserade att begäran om förhandsavgörande fortfarande var anhängig vid EU-domstolen.

Mål C-127/19

65 Den 13 december 2018 väckte Rumäniens domarforum och Rörelsen för värnande av åklagarnas ställning talan vid Curtea de Apel Pitești (Appellationsdomstolen i Pitești, Rumänien). De yrkade att appellationsdomstolen skulle upphäva beslut nr 910 och nr 911 meddelade den 19 september 2018 av Högsta råtsrådet i plenarsammansättning, om godkännande av föreskrifterna för utnämning och entledigande av åklagare med ledande funktioner på utredningsavdelningen respektive om godkännande av föreskrifterna för utnämning, tjänsteutövning och entledigande av åklagare med utredningsansvar på utredningsavdelningen. Till stöd för sin talan gjorde de båda föreningarna gällande att nämnda beslut strider mot bland annat artikel 148 i den rumänska konstitutionen. Enligt denna bestämmelse ska Rumänien fullgöra sina skyldigheter enligt de fördrag som landet är part i.

66 Den hänskjutande domstolen har påpekat att de i det nationella målet aktuella besluten utgör förvaltningsrättsakter med normerande verkan. De har antagits med stöd av artikel 88⁵.12 i lag nr 304/2004 i dess ändrade lydelse, som tillkommit genom lag nr 207/2018. När det gäller inrättandet av utredningsavdelningen underkände Curtea Constituțională (Författningsdomstolen), i dom nr 33 av den 23 januari 2018, invändningar om att utredningsavdelningen skulle ha inrättats i strid med unionsrätten och därmed i strid med de skyldigheter som följer av artikel 148 i den rumänska konstitutionen. Författningsdomstolen uttalade därvid att det inte fanns någon bindande unionsrättsakt som med framgång kunde åberopas till stöd för dessa invändningar.

67 Rumäniens domarforum och Rörelsen för värnande av åklagarnas ställning har hänvisat till de rapporter och utlåtanden som redovisats ovan (se punkt 49). De anser emellertid att inrättandet av utredningsavdelningen i sig, liksom de regler som gäller för avdelningens verksamhet samt reglerna om tillsättning och entledigande av åklagare, strider mot unionsrätten, särskilt mot de krav som följer av samarbets- och kontrollmekanismen.

68 Den hänskjutande domstolen har påpekat att även om samarbets- och kontrollmekanismen och de rapporter som kommissionen upprättar inom ramen för denna mekanism ger upphov till en skyldighet för rumänska staten, åligger en sådan skyldighet även förvaltningsmyndigheterna, såsom Högsta råtsrådet när rådet med stöd av bemyndigande meddelar sådana föreskrifter som de som anges i punkt 65 ovan. Även de nationella domstolarna omfattas av en sådan skyldighet. Mot bakgrund särskilt av utvecklingslinjerna i rättspraxis från Curtea Constituțională (Författningsdomstolen) (se punkt 66 ovan), är det emellertid påkallat att klargöra beskaftenheten och

rättsverkningarna av samarbets- och kontrollmekanismen och av de rapporter som upprättats på grundval av denna mekanism för att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra det nationella målet.

- 69 Enligt den hänskjutande domstolen framstår det dessutom som oklart huruvida de unionsrättsliga principerna – särskilt rättsstatsprincipen, principen om lojalt samarbete och principen om domstolsväsendets oavhängighet – utgör hinder för de nationella bestämmelserna om utredningsavdelningen. Ett ärende skulle nämligen kunna inledas i ond tro vid utredningsavdelningen för att på så sätt se till att vissa pågående utredningar av känsliga korruptionsärenden lämnas över till utredningsavdelningen från specialiserade åklagarenheter. Detta skulle kunna hindra en effektiv kamp mot korruption.
- 70 Mot denna bakgrund beslutade Curtea de Apel Pitești (Appellationsdomstolen i Pitești) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
- ”1) Ska [samarbets- och kontrollmekanismen], vilken inrättats genom [beslut 2006/928], anses vara en rättsakt som beslutats av en unionsinstitution, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, vilken kan tolkas av [EU-domstolen]?
 - 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 kontrollmekanismen], vilken inrättats genom [beslut 2006/928], 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 Åklagarmyndigheten vid Högsta domstolen inrätta och organisera [utredningsavdelningen]?
 - 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 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?”
- 71 I skrivelse av den 15 juni 2020, som inkom till EU-domstolen den 1 juli 2020, underrättade Curtea de Apel Pitești (Appellationsdomstolen i Pitești), genom beslut av dne 10 juni 2019, EU-domstolen om att Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen), på begäran av Högsta rättsrådet, hade beslutat att det nationella målet skulle handläggas av Curtea de Apel Alba Iulia (Appellationsdomstolen i Alba Iulia, Rumänien). I skrivelsen preciserades att de processåtgärder som vidtagits av Curtea de Apel Pitești skulle bestå.

Mål C-195/19

- 72 PJ ingav en anmälan till åklagarmyndigheten vid Curtea de Apel București (Appellationsdomstolen i Bukarest, Rumänien) mot QK på grund av missbruk av tjänsteställning. PJ gjorde till stöd för sin anmälan gällande att QK, inom ramen för sitt ämbete som domare, hade begått detta brott genom att ogilla en talan avseende en skattetvist med skattemyndigheten utan att ha uppfyllt sin lagstadgade skyldighet att motivera avgörandet inom 30 dagar efter det att avgörandet avkunnats. PJ gjorde även gällande att han därigenom hade förhindrats att överklaga nämnda avgörande.
- 73 Den 28 september 2018 beslutade den åklagare som handlade ärendet att väcka åtal mot QK. Därefter beslutade åklagaren den 1 oktober 2018 att lägga ned åtalet och skriva av ärendet. Som skäl angavs att det inte kunde styrkas att QK gjort sig skyldig till missbruk av tjänsteställning.
- 74 PJ begärde den 18 oktober 2018 omprövning av detta beslut.
- 75 Den 24 oktober 2018 överlämnade åklagarmyndigheten vid Curtea de Apel București (Appellationsdomstolen i Bukarest) denna begäran till utredningsavdelningen i enlighet med artikel 88¹ i lag nr 304/2004 i dess ändrade lydelse, jämförd med artikel III i lag nr 207/2018. Som skäl angavs därvid att begäran riktade sig mot en person som var domare.
- 76 Biträdande chefsåklagaren vid utredningsavdelningen fann vid omprövning inte skäl att ändra det tidigare beslutet. PJ överklagade då omprövningsbeslutet till Curtea de Apel București (Appellationsdomstolen i Bukarest).
- 77 Den hänskjutande domstolen har uppgett följande. För det fall den hänskjutande domstolen bifaller PJ:s överklagande, ska ärendet återförvisas till utredningsavdelningen för fortsatt handläggning. Därmed uppkommer frågan huruvida de nationella föreskrifter genom vilka utredningsavdelningen har inrättats kan anses vara förenliga med unionsrätten. Om denna fråga besvaras nekande, ska alla de åtgärder som vidtagits av utredningsavdelningen i ärendet anses vara en nullitet. Vidare ska EU-domstolens tolkning beaktas vid avgörandet av vilken åklagarkammare som framdeles ska vara behörig att pröva PJ:s anmälan.
- 78 Mot bakgrund av slutsatserna i rapporten inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen från november 2018 finns det, enligt den hänskjutande domstolen, skäl att få klarlagt vilka rättsverkningar som denna samarbets- och kontrollmekanism har. För det fall det visar sig att denna mekanism är bindande för Rumänien, får de nationella bestämmelserna om inrättandet av utredningsavdelningen nämligen tills vidare inte tillämpas. Mer allmänt – och oavsett frågan huruvida denna mekanism är bindande eller ej – uppkommer frågan huruvida artikel 67.1 FEUF samt artikel 2 första meningen och artikel 9 första meningen FEU utgör hinder för att en sådan avdelning som utredningsavdelningen inrättas; denna avdelning har exklusiv behörighet att utreda alla sorts överträdelser som begåtts av åklagare eller domare. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att den fullt ut delar den bedömning som Venedigkommissionen gjort i sitt utlåtande (se punkt 49 ovan).
- 79 Den hänskjutande domstolen har slutligen påpekat att det – med hänsyn till rättspraxis från Curtea Constituțională (Författningsdomstolen) (se punkt 51 ovan) – finns en överhängande risk för att EU-domstolens svar på dessa frågor inte kommer att få någon verkan i nationell rätt.
- 80 Mot denna bakgrund beslutade Curtea de Apel București (Appellationsdomstolen i Bukarest) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
- ”1) Är den [samarbets- och kontrollmekanism] som inrättas genom beslut [2006/928] 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 vid åklagarmyndigheten som har exklusiv behörighet att utreda samtliga överträdelser som begåtts av domare eller åklagare?
- 3) Utgör principen om [unions]rättens företrädare, 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 (Författningsdomstolen) att undergräva ovannämnda princip genom avgöranden som inte kan överklagas?"

Mål C-291/19

- 81 I december 2015 och februari 2016 lämnade SO in anmälningar mot flera åklagare och domare. I dessa anmälningar påstod SO att vissa av dem hade gjort sig skyldiga till missbruk av tjänsteställning och att andra var medlemmar i ett brottsyndikat. Anmälningarna registrerades av avdelningen för bekämpning av brott som är likställda med korruptionsbrott, vid Direcția Națională Anticorupție (DNA) (Nationella antikorrupsionsstyrelsen, Rumänien). DNA lyder under åklagarmyndigheten vid Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen).
- 82 Den 8 september 2017 beslutade behörig åklagare vid denna avdelning att lägga ned ärendena. SO begärde omprövning av detta nedläggningsbeslut men avdelningens chefsåklagare beslutade den 20 oktober 2017 att inte ändra beslutet.
- 83 SO överklagade dessa beslut till Curtea de Apel Constanța (Appellationsdomstolen i Constanța, Rumänien). Appellationsdomstolen förklarade sig sakna behörighet varpå målet lämnades över till Curtea de Apel Brașov (Appellationsdomstolen i Brașov, Rumänien).
- 84 I detta förfarande företrädde åklagarmyndigheten inledningsvis av en åklagare från DNA:s lokala enhet i Brașov. Från och med den 1 mars 2019 företrädde åklagarmyndigheten av en åklagare från åklagarkammaren vid Curtea de Apel Brașov (Appellationsdomstolen i Brașov), på grund av de lagändringar som gjorts i fråga om behörighet att pröva brottsliga gärningar inom rättsväsendet.
- 85 Den hänskjutande domstolen har preciserat att åklagare från utredningsavdelningen kommer att delta i målets fortsatta handläggning, såväl i lagföringskedet som i domstolsförfarandet. Om denna domstol bifaller SO:s överklagande, måste målet nämligen överlämnas till utredningsavdelningen för lagföring. Den hänskjutande domstolen anser därför att det är nödvändigt att avgöra huruvida de nationella bestämmelserna om inrättande av utredningsavdelningen är förenliga med unionsbestämmelserna.
- 86 Den hänskjutande domstolen vill i detta avseende få klarhet i vilken rättslig räckvidd som beslut 2006/928 och den genom beslutet inrättade samarbets- och kontrollmekanismen har. Den hänskjutande domstolen har dessutom påpekat att det i rapporterna inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen från januari 2017 och november 2018, liksom i de övriga rapporter och utlåtanden som det hänvisas till i dessa rapporter, framförs diger kritik mot inrättandet av utredningsavdelningen. För det fall samarbets- och kontrollmekanismen är bindande för Rumänien, ankommer det således på Rumänien att slå fast att de nationella bestämmelser varigenom utredningsavdelningen har inrättats tills vidare inte får eller ska tillämpas.
- 87 Vidare vill den hänskjutande domstolen under alla omständigheter få klarhet i huruvida inrättandet av utredningsavdelningen kan anses vara förenligt med de principer som ligger till grund för unionens rättsordning, såsom rättsstatsprincipen, principen om lojalt samarbete och principen om domarnas oavhängighet. Vad beträffar sistnämnda princip har den hänskjutande domstolen understrukt att en domare eller åklagare kan komma att avstängas om ett straffrättsligt förfarande inleds mot honom och

hennes. Mot denna bakgrund skulle utredningsavdelningens existens, med hänsyn till hur denna avdelning är organiserad och fungerar, kunna uppfattas som en påtryckningsfaktor ägnad att undergräva domarnas och åklagarnas oavhängighet.

- 88 Dessutom innehåller de närmare bestämmelserna om utnämning av chefsåklagaren och de fjorton andra åklagarna vid utredningsavdelningen inte tillräckliga skyddsregler med avseende på kravet på opartiskhet, vilket torde kunna påverka verksamheten vid utredningsavdelningen. De senast genom undantagsförordning nr 7/2019 vidtagna ändringarna av lag nr 304/2004 innebär i detta avseende i praktiken att utredningsavdelningen inte längre lyder under statsåklagaren.
- 89 Den hänskjutande domstolen har även tillagt följande. Trots att utredningsavdelningen endast består av femton åklagare, har denna avdelning exklusiv behörighet i lagföringsfrågor inte bara gentemot domare och åklagare, utan även gentemot var och en som är inblandad i ärenden där en domare eller åklagare är föremål för utredning. Således är det fråga om ett stort antal ärenden där ett minimum av utredningsåtgärder är påkallat. Ända fram till dess att utredningsavdelningen inrättades, prövades anmälningar som kunde leda till lagföring av mer än 150 åklagare vid olika enheter inom åklagarmyndigheten, såsom åklagarkamrar vid olika appellationsdomstolar, åklagarmyndigheten vid Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen), DNA och Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Crimintatie Organizată și Terorism (DIICOT) (byrån för utredning av organiserad brottslighet och terrorism, Rumänien). Det framstår därmed som oklart om utredningsavdelningen har den kapacitet som behövs för att på ett lämpligt sätt och inom skälig handläggningstid pröva de vid avdelningen pågående ärendena.
- 90 Mot denna bakgrund beslutade Curtea de Apel Brașov (Appellationsdomstolen i Brașov) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
- ”1) Ska [samarbets- och kontrollmekanismen], vilken inrättats genom [beslut 2006/928], anses vara en rättsakt som beslutats av en unionsinstitution, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, vilken kan tolkas av [EU-domstolen]?
 - 2) Är de krav som åläggs i de rapporter som upprättats inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen 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 [beslut 2006/928], 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 vid åklagarmyndigheten vid Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen) inrättas en [utredningsavdelning], med hänsyn till reglerna för utnämning/entledigande av åklagarna på [utredningsavdelningen], till reglerna för tjänsteutövning på [utredningsavdelningen], till det sätt på vilket [utredningsavdelningens] befogenhet bestäms samt till det begränsade antalet tjänster på [utredningsavdelningen]?

- 5) Utgör artikel 47 [andra stycket] i [stadgan], angående rätten till en rättvis rättegång inom skälig tid, hinder för att det vid åklagarmyndigheten vid Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen) inrättas en [utredningsavdelning], med hänsyn till reglerna för tjänsteutövning på [utredningsavdelningen], till det sätt på vilket [utredningsavdelningens] befogenhet bestäms samt till det begränsade antalet tjänster på [utredningsavdelningen]?"

Mål C-355/19

- 91 Den 23 januari 2019 väckte Rumäniens domarforum, Rörensen för värnande av åklagarnas ställning och OL talan vid Curtea de Apel Pitești (Appellationsdomstolen i Pitești). De yrkade att appellationsdomstolen skulle upphäva ett beslut meddelat av statsåklagaren den 23 oktober 2018 om utredningsavdelningens organisation och verksamhet. Detta beslut hade utfärdats som ett led i genomförandet av lag nr 207/2018 och undantagsförordning nr 90/2018 och beslutet avser utredningsavdelningens organisation och verksamhet.
- 92 Till stöd för sin talan åberopade Rumäniens domarforum, Rörensen för värnande av åklagarnas ställning och OL de rapporter och utlåtanden som avses i punkt 49 ovan. De gjorde gällande att inrättandet av utredningsavdelningen hindrar kampen mot korruption och utgör ett påtryckningsinstrument gentemot domare och åklagare. Detta strider mot de i samarbets- och kontrollmekanismen angivna kraven på iakttagande av rättsstatsprincipen, principen om lojalt samarbete och principen om domarnas oavhängighet, och mer allmänt mot de krav som följer av artikel 2 och artikel 19.1 andra stycket FEU.
- 93 Rumäniens domarforum, Rörensen för värnande av åklagarnas ställning och OL erinrade om att DNA lyckats nå goda resultat i kampen mot korruption, och de påpekade att det finns en risk för att dessa resultat äventyras i och med inrättandet av utredningsavdelningen. Samtliga korruptionsärenden där en domare eller åklagare är föremål för utredning har nämligen överlämnats till utredningsavdelningen, trots att de åklagare som tjänstgör inom denna avdelning saknar specifik kompetens på området. I och med att dessa ärenden överlämnats till utredningsavdelningen finns det dessutom en risk för behörighetskonflikter med de enheter som är specialiserade på dessa frågor, det vill säga DNA och DIICOT. Slutligen finns det endast femton åklagare som tjänstgör inom utredningsavdelningen, vilket innebär att denna avdelning inte har möjlighet att handlägga alla de anmälningar som registreras varje år mot domare och åklagare. Den rumänska lagstiftaren har således skapat en organisation som är särskilt illa anpassad till organisationens behörighet och till betydelsen av de ärenden som handläggs. Detta kan få negativa konsekvenser för organisationens verksamhet och oavhängighet i funktionellt avseende.
- 94 Mot denna bakgrund beslutade Curtea de Apel Pitești (Appellationsdomstolen i Pitești) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
- "1) Ska den [samarbets- och kontrollmekanism], vilken inrättats genom [beslut 2006/928], anses vara en rättsakt som beslutats av en unionsinstitution, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, vilken kan tolkas av [EU-domstolen]?"
- 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 [beslut 2006/928], i ett fall där det brådskande inrättats en avdelning inom åklagarmyndigheten med exklusiv behörighet att utreda överträdelser 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 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 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?"

Mål C-397/19

- 95 Den 3 januari 2019 väckte AX talan vid Tribunalul București (Förstainstansdomstolen i Bukarest, Rumänien). AX yrkade, med stöd av bland annat artikel 1381 i civilagen samt artiklarna 9 och 539 i straffprocesslagen, att rumänska staten skulle förpliktas att betala skadestånd till honom för den ekonomiska och ideella skada som AX åsamkats med anledning av en fällande brottmålsdom och med anledning av att AX varit olagligen frihetsberövad och fått sina friheter inskränkta utan stöd i lag.
- 96 Till stöd för sitt käromål anförde AX följande. Tribunalul București (Förstainstansdomstolen i Bukarest) dömde AX, i dom av den 13 juni 2017, till villkorligt fängelsestraff på fyra år för perdurerande skattebedrägeri samt en kompletterande påföljd och en tilläggsåtgärd. Dessutom ålade rätten AX att solidariskt betala skadestånd på 1 642 970 rumänska lei (RON) (ungefär 336 000 euro) till målsäganden samt förordnade om kvarstad på all lös och fast egendom som AX ägde och kommer att äga framdeles. AX hade dessutom, mellan den 21 januari 2015 och den 21 oktober 2015, varit anhållen, häktad och sedan ålagts förbud att vistas utanför sin bostad. Curtea de Apel București (Appellationsdomstolen i Bukarest) frikände emellertid AX från ansvar för de påtalade gärningarna och förordnade att kvarstadsåtgärden skulle hävas.
- 97 Den hänskjutande domstolen anser att AX käromål aktualiserar frågor om vilken ställning och vilka rättsverkningar som de rapporter har som kommissionen upprättat inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen. Vidare uppkommer frågan huruvida unionens primärrätt utgör hinder för en nationell lagstiftning såsom den som är aktuell i det nationella målet, i den mån som denna lagstiftning är ägnad att undergräva domarnas och åklagarnas oavhängighet.
- 98 När det gäller de nationella domarnas oavhängighet har den hänskjutande domstolen påpekat följande. Domarnas oavhängighet ska säkerställas i enlighet med artikel 19.1 andra stycket FEU. Reglerna om ersättning för skada som uppkommit med anledning av felaktiga rättsliga avgöranden kan – på grund av hur skadestandsprocessen är utformad – undergräva kontradiktionsprincipen och få negativa konsekvenser för den berörde domarens eller åklagarens rätt att försvara sig. I ett första skede av förfarandet (såsom det förfarande som är aktuellt i det nationella målet) kan det nämligen vara så att det slås fast att det är fråga om ett felaktigt rättsligt avgörande, utan att den berörda domaren eller åklagaren bereds tillfälle att yttra sig eller ges möjlighet att bestrida förekomsten av ett sådant felaktigt rättsligt avgörande inom ramen för den regresstalan som därefter väcks gentemot domaren eller åklagaren. Vidare är det staten som har att pröva frågan om domaren eller åklagaren handlat i ond tro eller med grov oaktsamhet då det felaktiga rättsliga avgörandet meddelades. Domaren eller åklagaren bereds nämligen därvid endast i begränsad utsträckning tillfälle att försvara sig mot det som staten eller Domar- och åklagarinspektionen lägger vederbörande till last. Detta torde särskilt strida mot principen om rättsväsendets oavhängighet, som utgör en av hörnstenarna i en rättsstat.

99 Mot denna bakgrund beslutade Tribunalul București (Förstainstansdomstolen i Bukarest) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen.

- ”1) Ska den [samarbets- och kontrollmekanism], vilken inrättats genom [beslut 2006/928], anses vara en rättsakt som beslutats av en unionsinstitution, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, vilken kan tolkas av [EU-domstolen]?
- 2) Utgör den [samarbets- och kontrollmekanism], vilken inrättats genom [beslut 2006/928], en integrerad del av [anslutningsfördraget] som ska tolkas och tillämpas mot bakgrund av bestämmelserna i nämnda fördrag? Är de krav som uttrycks i de rapporter som upprättas inom ramen för mekanismen bindande för Rumänien och, om så är fallet, är en nationell domstol som inom ramen för den egna behörigheten ska tillämpa unionsrätten skyldig att säkerställa att unionsbestämmelserna tillämpas, och om det är nödvändigt, på eget initiativ underlåta att tillämpa bestämmelser i nationell rätt som strider mot dessa krav?
- 3) Ska artikel 2 FEU, jämförd med artikel 4.3 FEU, tolkas så, att Rumäniens skyldighet att följa de krav som ställs upp i de rapporter som upprättas inom ramen för den [samarbets- och kontrollmekanism] som inrättats genom beslut 2006/928, ingår i medlemsstatens skyldighet att iakttta rättsstatsprincipen?
- 4) Utgör artikel 2 FEU, jämförd med artikel 4.3 FEU, i synnerhet skyldigheten att iakttta rättsstatens värden, hinder för en bestämmelse i nationell lag, såsom artikel 96.3 a i [lag nr 303/2004 i dess ändrade lydelse], i vilken rekvisitet ’felaktigt rättsligt avgörande’ på ett knapphändigt och abstrakt sätt definieras som vidtagandet av processhandlingar som uppenbart strider mot materiella eller processuella bestämmelser, utan att beskaffenheten av de åsidosatta bestämmelserna specificeras, utan att de åsidosatta bestämmelsernas materiella respektive tidsmässiga tillämpningsområde i målet specificeras, utan att formerna, fristerna och förfarandet för att fastställa att de aktuella bestämmelserna åsidosatts specificeras och utan att det specificeras vilket organ som är behörigt att fastställa åsidosättandet av bestämmelserna, vilket sålunda skapar en möjlighet för att det kommer att utövas indirekta påtryckningar mot domare och åklagare?
- 5) Utgör artikel 2 FEU, jämförd med artikel 4.3 FEU, i synnerhet skyldigheten att iakttta rättsstatens värden, hinder för en bestämmelse i nationell lag, såsom artikel 96.3 b i [lag nr 303/2004 i dess ändrade lydelse], i vilken rekvisitet ’felaktigt rättsligt avgörande’ definieras som meddelandet av ett avgörande som uppenbart strider mot lagen eller som uppenbart står i konflikt med omständigheterna i målet, såsom dessa blivit utredda genom den bevisning som förebringats under målets handläggning, utan att definiera vilket förfarande som ska användas för att fastställa konflikten med nämnda omständigheter och utan att konkret definiera vad som avses med en konflikt med tillämpliga rättsregler eller med omständigheterna i målet, vilket sålunda skapar en möjlighet att förhindra domare och åklagare från att tolka lagar eller bevisning?
- 6) Utgör artikel 2 FEU, jämförd med artikel 4.3 FEU, i synnerhet skyldigheten att iakttta rättsstatens värden, hinder för en bestämmelse i nationell lag, såsom artikel 96.3 i [lag nr 303/2004 i dess ändrade lydelse], i kraft av vilken domares och åklagares skadeståndsansvar i förhållande till staten för uppsåtliga eller grovt oaktsamma materiella fel uteslutande fastställs utifrån statens egen bedömning, eventuellt efter en rådgivande rapport från [Domar- och åklagarinspektionen], och utan att domaren eller åklagaren har möjlighet att fullständigt utöva sin rätt till försvar, vilket sålunda skapar en möjlighet att godtyckligt inleda och slutföra förfarandet för fastställandet av domares och åklagares skadeståndsansvar i förhållande till staten?
- 7) Utgör artikel 2 FEU, i synnerhet skyldigheten att iakttta rättsstatens värden, hinder för bestämmelser i nationell lag, såsom artikel 539.2 sista meningen i [straffprocesslagen] jämförd med artikel 541.2 och 541.3 i samma lag, enligt vilken en tilltalad som blivit frikänd i sak underförstått ges ett extraordinärt *sui generis* rättsmedel i form av en i tid obegränsad rätt att överklaga det slutliga

avgörandet av frågan om lagenligheten av frihetsberövanden som ägt rum före väckandet av åtal och ett sådant överklagande endast kan prövas av en civildomstol, för det fall att en straffrättsdomstol inte har fastställt att frihetsberövandet var rättsstridigt, vilket strider mot principen att lagbestämmelser ska vara förutsebara och tillgängliga, principen om domarspecialisering och rättssäkerhetsprincipen?"

Förfarandet vid domstolen

- 100 Domstolens ordförande har den 21 mars 2019 beslutat att förena mål C-83/19, C-127/19 och C-195/19 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen. Vidare har domstolens ordförande den 27 november 2020 beslutat att även förena mål C-291/19, C-355/19 et C-397/19 med nämnda mål vad gäller domen.
- 101 De hänskjutande domstolarna i mål C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-355/19 och C-397/19 ansökte om att EU-domstolen skulle handlägga respektive mål om förhandsavgörande skyndsamt i enlighet med artikel 105 i domstolens rättegångsregler. Till stöd för sina ansökningar anförde dessa domstolar att det utifrån vad som är påkallat enligt rättsstatsprincipen var nödvändigt att avgöra de nationella målen utan dröjsmål.
- 102 I artikel 105.1 i rättegångsreglerna föreskrivs att domstolens ordförande, på ansökan av den hänskjutande domstolen eller i undantagsfall på eget initiativ, efter att ha hört referenten och generaladvokaten, får besluta att ett mål om förhandsavgörande ska handläggas skyndsamt med avvikelse från vad som gäller enligt dessa rättegångsregler, när målet är av sådan beskaffenhet att det måste avgöras utan dröjsmål.
- 103 En sådan skyndsamt handläggning av ett mål utgör ett processrättsligt instrument som är avsett att hantera högst trängande fall. Det framgår även av EU-domstolens praxis att förfarandet för skyndsamt handläggning inte kan tillämpas när den känsliga och komplicerade karaktären hos de rättsliga problemställningar som ett mål ger upphov till svårligen lämpar sig för tillämpningen av ett sådant förfarande, särskilt när det inte framstår som lämpligt att förkorta den skriftliga delen av förfarandet vid EU-domstolen (dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153, punkterna 48 och 49 och där angiven rättspraxis).
- 104 Efter att ha hört referenten och generaladvokaten beslutade domstolens ordförande den 21 mars 2019 (mål C-83/19, C-127/19 och C-195/19), den 26 juni 2019 (mål C-397/19) och den 27 juni 2019 (mål C-355/19) att avslå de hänskjutande domstolarnas ansökningar (se punkt 101 ovan).
- 105 Det är visserligen riktigt att tolkningsfrågorna handlar om grundläggande unionsbestämmelser och att frågorna a priori kan vara av avgörande betydelse för att domstolsväsendet inom unionen ska kunna fungera väl; de nationella domstolarnas oavhängighet är därvid av central betydelse (se, för ett liknande resonemang, beslut meddelat av domstolens ordförande den 11 december 2018, Uniparts, C-668/18, ej publicerat, EU:C:2018:1003, punkt 12). Tolkningsfrågorna är emellertid av känslig och komplicerad beskaffenhet och de har ställts inom ramen för en genomgripande reform av rättsväsendet och kampen mot korruption i Rumänien. EU-domstolen fann mot denna bakgrund att det inte fanns något utrymme för att handlägga målen skyndsamt.
- 106 Med hänsyn till tolkningsfrågornas beskaffenhet beslutade domstolens ordförande emellertid den 18 september 2019 att samtliga mål som avses i punkt 100 ovan skulle handläggas med förtur, i enlighet med artikel 53.3 i rättegångsreglerna.

Prövning av tolkningsfrågorna

EU-domstolens behörighet

- 107 Den polska och den rumänska regeringen anser att EU-domstolen saknar behörighet att besvara vissa av de hänskjutande domstolarnas frågor.
- 108 Den polska regeringen har endast yttrat sig angående 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, den fjärde frågan i mål C-355/19 samt den fjärde, den femte och den sjätte frågan i mål C-397/19, och anser att EU-domstolen saknar behörighet att besvara dessa frågor. De hänskjutande domstolarnas frågeställningar om huruvida den rumänska lagstiftningen är förenlig med unionsrätten avser nämligen för det första rättsväsendets organisation, närmare bestämt förfarandet vid utnämningen av ledamöter i Domar- och åklagarinspektionen samt åklagarmyndighetens interna organisation. Nämda frågeställningar avser för det andra regelverket för statens skadeståndsansvar för skador som åsamkats enskilda rättssubjekt då domare åsidosatt nationell rätt. Båda dessa rättsområden omfattas emellertid av medlemsstaternas exklusiva befogenhet och omfattas enligt den polska regeringen därmed inte av unionsrättens tillämpningsområde.
- 109 Den rumänska regeringen har gjort gällande följande. EU-domstolen saknar behörighet att besvara den fjärde 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, den tredje och den fjärde frågan i mål C-355/19 och den tredje, den fjärde, den femte och den sjätte frågan i mål C-397/19, i den mån dessa frågor avser tolkningen av artikel 2 FEU, artikel 4.3 FEU, artikel 67 FEUF och artikel 47 i stadgan. För att dessa bestämmelser ska vara tillämpliga i de nationella målen krävs det nämligen att Rumänien har tillämpat unionsrätten, men det finns inte någon unionsrättsakt som reglerar de aktuella åtgärderna. Endast artikel 19.1 andra stycket FEU kan, mot bakgrund av den rättspraxis som följer av domen av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), vara relevant för de spörsmål som aktualiseras i de hänskjutande domstolarnas frågor. Dessa frågor rör i vart fall rättsväsendets organisation, som inte omfattas av unionens befogenheter.
- 110 EU-domstolen gör i denna del följande bedömning. Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av unionsrätten, oavsett om det rör sig om primärrättsliga bestämmelser, i förevarande fall artikel 2, artikel 4.3, artikel 9 och artikel 19.1 andra stycket FEU, artikel 67 FEUF och artikel 47 i stadgan, eller sekundärrättsliga bestämmelser, det vill säga beslut 2006/928.
- 111 Den polska och den rumänska regeringen har gjort gällande att unionen saknar befogenhet i fråga om rättsväsendets organisation och statens skadeståndsansvar för felaktiga rättsliga avgöranden. EU-domstolen finner emellertid att denna argumentation i själva verket tar sikte på själva räckvidden av de bestämmelser i unionens primärrätt som är föremålet för tolkningsfrågorna och följaktligen på hur dessa bestämmelser ska tolkas. Det är uppenbart att EU-domstolen med stöd av artikel 267 FEUF är behörig att göra en sådan tolkning. EU-domstolen har nämligen redan uttalat att det visserligen är medlemsstaterna som har befogenhet att organisera domstolsväsendet i respektive land. Medlemsstaterna är dock skyldiga att vid utövandet av denna befogenhet iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153, punkterna 68 och 69 och där angiven rättspraxis). Denna skyldighet gäller även i fråga om medlemsstaternas skadeståndsansvar och domares personliga ansvar för felaktiga rättsliga avgöranden, vilket är i fråga i mål C-397/19.
- 112 Mot denna bakgrund anser EU-domstolen sig vara behörig att besvara de frågor som ställts i förevarande mål, inklusive de frågor som nämns i punkterna 108 och 109 ovan.

Huruvida det saknas anledning att döma i saken samt huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

Mål C-83/19

- 113 Domar- och åklagarinspektionen och den rumänska regeringen har gjort gällande att begäran om förhandsavgörande i mål C-83/19 inte kan tas upp till sakprövning. Det finns nämligen inte något samband mellan tolkningsfrågorna och det nationella målet. Den begärda tolkningen av unionsrätten har inte någon direkt inverkan på utgången i det nationella målet, eftersom målet ska avgöras enbart på grundval av nationell rätt.
- 114 Kommissionen har i sitt skriftliga yttrande gjort gällande att tolkningsfrågorna inte längre förefaller vara relevanta för det nationella målet. Högsta rådsrådet i plenarsammansättning utnämnde nämligen den 15 maj 2019, således efter det att begäran om förhandsavgörande getts in till EU-domstolen, Lucian Netejoru till chefsinspektör vid Domar- och åklagarinspektionen för ytterligare en treårsperiod med stöd av lag nr 317/2004. I och med Lucian Netejoru utnämning till chefsinspektör kan det inte längre anses att den verkställande makten, genom undantagsförordning nr 77/2018, undergräver rättsväsendets oavhängighet, och Lucian Netejoru kan därför hädanefter visa att han är behörig företrädare för Domar- och åklagarinspektionen. Enligt kommissionen innebär detta i princip att frågorna om hur unionsrätten ska tolkas nu blivit ovidkommande och att det därför inte längre finns anledning för EU-domstolen att uttala sig angående dessa frågor. Vid förhandlingen preciserade kommissionen att i enlighet med nationell rätt torde sådana formella brister som de som åberopats av Rumäniens domarforum kunna avhjälpas under målets handläggning, vilket det emellertid ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.
- 115 Av EU-domstolens fasta praxis framgår att det, inom ramen för det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som införts genom artikel 267 FEUF, uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten (dom av den 24 november 2020, Openbaar Ministerie (Urkundsförfalskning), C-510/19, EU:C:2020:953, punkt 25 och där angiven rättspraxis).
- 116 Frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras således vara relevanta. En tolkningsfråga från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 24 november 2020, Openbaar Ministerie (Urkundsförfalskning), C-510/19, EU:C:2020:953, punkt 26 och där angiven rättspraxis).
- 117 Såsom framgår av själva ordalydelsen i artikel 267 FEUF ska det begärda förhandsavgörandet särskilt vara "nödvändigt" för att den hänskjutande domstolen ska kunna "döma i saken" i det mål som är anhängigt vid den. Förfarandet med förhandsavgörande förutsätter således bland annat att ett mål faktiskt är anhängigt vid den nationella domstolen och att den nationella domstolen inom ramen för detta mål ska meddela ett avgörande och därvid kan beakta förhandsavgörandet (dom av den 24 november 2020, Openbaar Ministerie (Urkundsförfalskning), C-510/19, EU:C:2020:953, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 118 I förevarande fall framgår det otvetydigt av beslutet om hänskjutande att den hänskjutande domstolen anser att ett förhandsavgörande är nödvändigt för att den redan i början av målets handläggning (*in limine litis*) ska kunna pröva den processuella invändning som framställts av Rumäniens domarforum.

Rumäniens domarforum har därvid gjort gällande att Lucian Netejoru, som är den som undertecknat svarsskrivelsen, inte har styrkt sin behörighet att företräda Domar- och åklagarinspektionen. Den hänskjutande domstolen har nämligen angett att den, med tillämpning av bland annat artikel 248.1 i civilprocesslagen, först har att ta ställning till denna processuella invändning. För det fall invändningen bifalls ska svarsskrivelsen, liksom den bevisning och de invändningar som åberopats av Domar- och åklagarinspektionen, avlägsnas från handlingarna i målet.

- 119 Således är den begärda tolkningen av unionsrätten objektivt nödvändig för att den hänskjutande domstolen ska kunna meddela sitt avgörande.
- 120 Såsom även påpekats av generaladvokaten i punkt 95 i förslaget till avgörande i mål C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 och C-355/19 är denna tolkning även fortsättningsvis nödvändig, trots att Högsta rättsrådet under målets handläggning utnämnt Lucian Netejoru till chefsinspektör vid Domar- och åklagarinspektionen. Det framgår nämligen inte av utredningen i målet vid EU-domstolen att ändamålet med den processuella invändningen i det nationella målet eller saken i det nationella målet i sig skulle ha förfallit. Även om frågan om vederbörande är behörig att i laga ordning företräda Domar- och åklagarinspektionen ska prövas – enligt tillämpliga nationella bestämmelser, såsom dessa redovisats av den hänskjutande domstolen – utifrån förhållandena per den dag då svarsskrivelsen gavs in, är det utrett att nämnda utnämningsbeslut meddelats därefter. Mot denna bakgrund kan de av kommissionen framförda synpunkterna om att tolkningsfrågorna med anledning av detta senare utnämningsbeslut eventuellt inte längre är relevanta, inte anses vara av sådan beskaffenhet att tolkningsfrågorna inte ska presumeras vara relevanta. Vidare är dessa synpunkter från kommissionen inte heller av sådan beskaffenhet att det ska anses att det saknas anledning att besvara tolkningsfrågorna.
- 121 Mot denna bakgrund finner EU-domstolen att begäran om förhandsavgörande i mål C-83/19 kan tas upp till prövning och att det finns anledning att döma i saken.

Mål C-127/19 och C-355/19

- 122 Högsta rättsrådet har gjort gällande att begäran om förhandsavgörande i mål C-127/19 inte kan tas upp till prövning. Rättsrådet har därvid bland annat anfört att beslut 2006/928 inte är en unionslagstiftningsakt som har bindande verkan för Rumänien och som kan tolkas av EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF. I vart fall anser Högsta rättsrådet att tolkningsfrågorna i mål C-127/19 inte handlar om att åstadkomma en enhetlig tillämpning av en unionsbestämmelse. Istället handlar tolkningsfrågorna om huruvida de i dessa frågor angivna unionsbestämmelserna är tillämpliga i det nationella målet. De på detta sätt formulerade tolkningsfrågorna kan därför enligt Högsta rättsrådet inte bli föremål för en begäran om förhandsavgörande.
- 123 Den rumänska regeringen anser att den första, den andra och den tredje frågan i mål C-127/19 och samtliga frågor i mål C-355/19 inte kan tas upp till prövning. De hänskjutande domstolarna har nämligen inte fastställt att det finns ett samband mellan dessa frågor och de nationella målen. Den begärda tolkningen har således enligt den rumänska regeringen inte något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i dessa mål.
- 124 EU-domstolen gör följande bedömning. Högsta rättsrådets synpunkter (se punkt 122 ovan) angående beskaffenheten och rättsverkan av beslut 2006/928, samt angående frågan huruvida detta beslut är tillämpligt i det nationella målet, är synpunkter som i själva verket hänför sig till prövningen i sak av tolkningsfrågorna i mål C-127/19. Dessa synpunkter hänför sig emellertid inte till prövningen av om dessa tolkningsfrågor ska avvisas eller ej.

- 125 Vad sedan gäller den rumänska regeringens invändningar räcker det att påpeka följande. De nationella mål som ligger bakom mål C-127/19 och C-355/19 handlar om lagenligheten av två beslut från Högsta rättsrådet och ett beslut från statsåklagaren om genomförande av vissa av de ändringar som följer av lag nr 207/2018. Det har vid de hänskjutande domstolarna gjorts gällande att dessa beslut inte är förenliga med unionsrätten, närmare bestämt med beslut 2006/928, artikel 2, artikel 4.3 och artikel 19.1 andra stycket FEU samt artikel 47 i stadgan. Med beaktande av de uppgifter som de hänskjutande domstolarna har lämnat i detta avseende, finner EU-domstolen att det inte kan anses vara uppenbart att tolkningsfrågorna i mål C-127/19 och C-355/19 inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i de nationella målen.
- 126 Respektive begäran om förhandsavgörande i mål C-127/19 och C-355/19 kan därmed tas upp till prövning.

Mål C-195/19 och C-291/19

- 127 Den rumänska regeringen har gjort gällande att tolkningsfrågorna i mål C-195/19 och C-291/19 inte kan tas upp till prövning. Regeringen anser att de hänskjutande domstolarna inte har fastställt att det finns ett samband mellan tolkningsfrågorna och de nationella målen. När det särskilt gäller hänvisningen till artikel 9 första meningen FEU och till artikel 67.1 FEUF i den andra frågan i mål C-195/19, har den rumänska regeringen påpekat att det i begäran om förhandsavgörande inte finns någon uppgift som förklarar på vilket sätt dessa bestämmelser skulle ha något samband med de verkliga omständigheterna i det nationella målet. Vad gäller den tredje frågan i samma mål har den rumänska regeringen tillagt att denna fråga – och särskilt hänvisningarna till rättspraxis från Curtea Constituțională (Författningsdomstolen) och till verkan av denna rättspraxis – har formulerats i alltför allmänna ordalag och saknar samband med de verkliga omständigheterna i målet.
- 128 EU-domstolen påpekar i detta hänseende att de nationella mål som ligger bakom mål C-195/19 och C-291/19 handlar om domares och åklagares straffrättsliga ansvar, och att åklagare vid utredningsavdelningen kommer att delta i handläggningen av dessa mål. Enligt de hänskjutande domstolarna framstår det emellertid – mot bakgrund av de rapporter och utlåtanden som avses i punkt 49 ovan – som oklart huruvida bestämmelserna om inrättandet av utredningsavdelningen är förenliga med de unionsbestämmelser som anges i tolkningsfrågorna. De uppgifter som lämnats av de hänskjutande domstolarna ger dessutom vid handen att de måste pröva detta spörsmål som en särskild rättegångsfråga innan de kan ta ställning till hur målen ska avgöras.
- 129 Det kan därför inte anses att tolkningsfrågorna, i den mån de avser beslut 2006/928, artikel 2, artikel 4.3 och artikel 19.1 andra stycket FEU samt artikel 47 i stadgan, inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i de nationella målen eller att de skulle avse hypotetiska frågeställningar.
- 130 Vad däremot gäller hänvisningen till artikel 9 första meningen FEU och artikel 67.1 FEUF i den andra tolkningsfrågan i mål C-195/19, gör EU-domstolen följande bedömning. Det finns inte någon uppgift i begäran om förhandsavgörande som gör det möjligt att förstå på vilket sätt en tolkning av dessa bestämmelser skulle kunna vara användbar för den hänskjutande domstolen för att avgöra det nationella målet. Mot denna bakgrund ska den andra frågan avvisas i den mån den avser artikel 9 första meningen FEU och artikel 67.1 FEUF.
- 131 Vad gäller frågan huruvida den tredje frågan i mål C-195/19 kan tas upp till prövning, erinrar EU-domstolen om följande. Inom ramen för det samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits (dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság,

C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 179 och där angiven rättspraxis). Den omständigheten att den aktuella frågan formellt sett är formulerad i allmänna ordalag utgör således inte hinder för att EU-domstolen tillhandahåller den nationella domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara vid avgörandet av det nationella målet, oberoende av om det har hänvisats därtill i frågorna eller inte. Det ankommer på EU-domstolen att utifrån samtliga uppgifter som den nationella domstolen har lämnat, och i synnerhet utifrån skälen i beslutet om hänskjutande, avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, Caixabank och Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-224/19 och C-259/19, EU:C:2020:578, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

- 132 I förevarande fall räcker det att påpeka att det utifrån preciseringarna i begäran om förhandsavgörande i mål C-195/19 är möjligt att förstå räckvidden av den tredje frågan. Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida principen om unionsrättens företräde utgör hinder för en nationell konstitutionsfäst bestämmelse, såsom denna bestämmelse tolkas av Curtea Constituțională (Författningsdomstolen), som innebär att den hänskjutande domstolen saknar behörighet att tillämpa de slutsatser som följer av EU-domstolens dom i förevarande mål och, i förekommande fall, att underlåta att tillämpa den aktuella nationella lagstiftning som strider mot unionsrätten.
- 133 Enligt fast rättspraxis har en nationell domstol enligt artikel 267 FEUF en mycket vittgående möjlighet att hänskjuta en fråga till EU-domstolen, om den bedömer att det i ett mål som pågår vid den har uppkommit frågor som kräver ett avgörande avseende tolkningen av unionsrätten för att den ska kunna döma i målet (dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl., C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 42). Det ska således bland annat stå en domstol som inte dömer i sista instans fritt att ställa frågor till EU-domstolen, om den anser att den rättsliga bedömning som görs av en domstol i högre instans, även av en författningsdomstol, skulle kunna leda till att den meddelar en dom som strider mot unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punkt 52 och där angiven rättspraxis).
- 134 Mot denna bakgrund kan, vad gäller mål C-195/19, den första frågan, den andra frågan i den del den avser artikel 2 FEU och den tredje frågan tas upp till prövning. Vad gäller mål C-291/19 kan samtliga frågor tas upp till prövning.

Mål C-397/19

- 135 Den rumänska regeringen har hävdats att de tre första frågorna i mål C-397/19 inte kan tas upp till prövning. Regeringen har därvid gjort gällande att dessa frågor inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet, vars faktiska omständigheter inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. Den rumänska regeringen har i detta avseende hävdats att det endast finns ett indirekt samband mellan det nationella målet och samarbets- och kontrollmekanismen, vilket innebär att ett svar på dessa frågor kommer att vara ovidkommande för utgången i målet. När det gäller den fjärde, den femte och den sjätte frågan har den rumänska regeringen gjort gällande att även de unionsbestämmelser som är föremålet för dessa frågor saknar samband med det nationella målet. Vad närmare bestämt gäller den sjätte frågan anser den rumänska regeringen att den rättsfråga som aktualiseras går utöver processföremålet i det nationella målet, i och med att det är fråga om en skadeståndstalan som väckts vid den hänskjutande domstolen mot rumänska staten, inte en regresstalan mot en domare. Vidare anser den rumänska regeringen att den sjunde frågan inte kan tas upp till prövning, eftersom påståendena i frågan är felaktiga och eftersom dessa påståenden aktualiserar ett hypotetiskt tolkningsproblem.
- 136 Enligt kommissionen framstår det som oklart om den första, den andra, den tredje, den fjärde, den femte och den sjätte frågan kan tas upp till prövning och kommissionen har därvid anfört följande. Det är visserligen riktigt att de genom lag nr 242/2018 vidtagna ändringarna i regelverket för domares och åklagares personliga ansvar – i rapporten inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen

från november 2018 samt i de övriga rapporter och utlåtanden som nämns i punkt 49 ovan – har bedömts vara problematiska på så sätt att det är tvivelaktigt om de är förenliga med unionsrätten. Inte desto mindre utgörs saken i det nationella målet av huruvida staten kan hållas skadeståndsansvarig för ett rättsligt avgörande som påståtts vara felaktigt; saken utgörs inte av huruvida den domare som meddelat det påstått felaktiga rättsliga avgörandet regressvis kan hållas personligen skadeståndsansvarig. Vid förhandlingen preciserade kommissionen emellertid att dessa frågor skulle kunna tas upp till prövning, under förutsättning att frågorna omformuleras på så sätt att de har ställts för att åvägbringa en prövning av regelverket för skadeståndsansvar vid felaktiga rättsliga avgöranden i dess helhet, med hänsyn till de processuella kopplingar som finns mellan de båda taleformerna. Det som vid denna prövning särskilt ska beaktas är att utgången i det första käromålet kan påverka utgången i det andra käromålet, trots att den aktuella domaren bereds tillfälle att yttra sig först inom ramen för den andra rättsprocessen.

- 137 Kommissionen anser däremot att den sjunde frågan inte kan tas upp till prövning och har därvid anfört följande. I princip ankommer det på medlemsstaterna att fastställa sakprövningsförutsättningarna för när en skadeståndstalan kan väckas under bestridande av lagenligheten av en straffprocessuell frihetsberövande åtgärd. Denna del av rättsordningen regleras nämligen inte av unionsrätten. Enligt kommissionen har den hänskjutande domstolen inte heller lämnat någon förklaring till varför de bestämmelser i artiklarna 539 och 541 i straffprocesslagen som avses i den sjunde frågan eventuellt inte skulle vara förenliga med unionsrätten.
- 138 EU-domstolen gör följande bedömning av om den första, den andra och den tredje frågan, avseende beskaffenheten och räckvidden av den samarbets- och kontrollmekanism som infördes genom beslut 2006/928, kan tas upp till prövning. Det räcker att konstatera att regelverket om domares personliga ansvar ingår, såsom påpekats av kommissionen, som en del i de lagar som reglerar organisationen av rättsväsendet i Rumänien och som varit föremål för övervakning på unionsnivå enligt samarbets- och kontrollmekanismen. Det framstår således inte som uppenbart att den genom nämnda frågor begärda tolkningen av unionsrätten saknar samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet.
- 139 Vad därefter gäller huruvida den fjärde, den femte och den sjätte frågan kan tas upp till prövning, ska det erinras om följande. Enligt rättspraxis (se punkt 131 ovan) ankommer det på EU-domstolen att utifrån samtliga uppgifter som den nationella domstolen har lämnat, och i synnerhet utifrån skälen i beslutet om hänskjutande, avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i målet.
- 140 Det framgår av lydelsen av dessa frågor och av därtill angivna skäl att det enligt den hänskjutande domstolen framstår som oklart om de nationella bestämmelserna om statens skadeståndsansvar för skador som vållats av felaktiga rättsliga avgöranden, samt de nationella bestämmelserna om det personliga ansvaret för domare som i tjänsten meddelat dessa felaktiga avgöranden, kan anses vara förenliga med unionsrätten, särskilt med rättsstatsprincipen (artikel 2 FEU) och principen om domares oavhängighet (artikel 19.1 andra stycket FEU). Denna oklarhet angående de nationella bestämmelsernas förenlighet med unionsrätten har därvid enligt den hänskjutande domstolen särskilt sin grund i att begreppet "felaktigt rättsligt avgörande" och vissa processuella bestämmelser har definierats i allmänna ordalag och på ett abstrakt sätt.
- 141 I detta avseende framgår det av begäran om förhandsavgörande att frågan om huruvida det är fråga om ett felaktigt rättsligt avgörande avgörs slutgiltigt i ett förfarande där staten är svarande, såsom i det nationella målet. Den domare som i tjänsten meddelat det påstått felaktiga rättsliga avgörandet deltar inte i detta förfarande. Om det i detta mål slås fast att det är fråga om ett felaktigt rättsligt avgörande, får det behöriga ministeriet, enligt den hänskjutande domstolens uppgifter, med enbart sin egen bedömning som grund besluta huruvida en regresstalan ska väckas mot den berörda domaren. Domaren har då endast begränsade möjligheter att försvara sig mot det som staten lägger domaren till last.

- 142 Mot bakgrund av de betydande och inbyggda kopplingar som finns mellan, å ena sidan, de materiella och processuella bestämmelser som reglerar statens skadeståndsansvar och, å andra sidan, de materiella och processuella bestämmelser som reglerar domares personliga ansvar, har den hänskjutande domstolen ställt den fjärde, den femte och den sjätte frågan för att få klarhet i huruvida dessa bestämmelser vid en samlad bedömning kan anses strida mot de unionsrättsliga principerna redan i det mål där staten står som svarande. Om det i detta mål slås fast att det är fråga om ett felaktigt rättsligt avgörande, ska denna bedömning nämligen göra sig gällande även vid avgörandet av det mål där den berörda domaren står som svarande, trots att domaren inte fick delta i det första målet.
- 143 Mot denna bakgrund framstår det inte som uppenbart att den genom den fjärde, den femte och den sjätte frågan begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller att den frågeställning som aktualiseras i dessa frågor är hypotetisk.
- 144 Vad slutligen gäller frågan huruvida den sjunde frågan kan tas upp till sakprövning, påpekar EU-domstolen följande. Det är utifrån begäran om förhandsavgörande inte möjligt att förstå frågans exakta räckvidd eller varför det enligt den hänskjutande domstolen framstår som oklart huruvida de nationella bestämmelser som är föremålet för denna fråga är förenliga med artikel 2 FEU. Eftersom EU-domstolen således inte har tillgång till de uppgifter som behövs för att ge ett användbart svar på den sjunde frågan, ska denna fråga avvisas.
- 145 Begäran om förhandsavgörande i mål C-397/19, med undantag för den sjunde frågan, kan således tas upp till prövning.

Prövning i sak

- 146 I den mån respektive mål kan tas upp till sakprövning har förhandsavgörande begärts för att få klarhet i följande:
- huruvida beslut 2006/928 och de rapporter som kommissionen upprättat på grundval av detta beslut utgör rättsakter som beslutats av en unionsinstitution och som kan tolkas av EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF (den första frågan i mål C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19);
 - huruvida beslut 2006/928 omfattas av tillämpningsområdet för anslutningsfördraget och, om så är fallet, vilken rättsverkan som beslutet har gentemot Rumänien (den första frågan i mål C-195/19, den andra frågan i mål C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19 samt den tredje frågan i mål C-127/19, C-291/19 och C-397/19);
 - huruvida bestämmelserna om rättsväsendets organisation i Rumänien omfattas av tillämpningsområdet för beslut 2006/928 (den fjärde frågan i mål C-83/19 och den tredje frågan i mål C-355/19);
 - huruvida de rumänska bestämmelserna om utnämning på tillförordnad basis (*ad interim*) av ledande befattningshavare vid Domar- och åklagarinspektionen är förenliga med unionsrätten (den tredje frågan i mål C-83/19);
 - huruvida de rumänska bestämmelserna om inrättandet av utredningsavdelningen är förenliga med unionsrätten (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 samt den tredje och den fjärde frågan i mål C-355/19);

- huruvida det rumänska regelverket om statens skadeståndsansvar och domares personliga ansvar för felaktiga rättsliga avgöranden är förenligt med unionsrätten (den fjärde, den femte och den sjätte frågan i mål C-397/19);
- principen om unionsrättens företräde (den tredje frågan i mål C-195/19).

Den första frågan i mål C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19

- 147 EU-domstolen kommer att pröva den första frågan i mål C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19 gemensamt. De hänskjutande domstolarna har ställt dessa frågor för att få klarhet i huruvida beslut 2006/928 och de rapporter som kommissionen upprättat på grundval av detta beslut utgör rättsakter som beslutats av en unionsinstitution och som kan tolkas av EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF.
- 148 Enligt fast rättspraxis tillerkänner artikel 267 FEUF EU-domstolen behörighet att, utan undantag, meddela förhandsavgöranden om giltigheten och tolkningen av rättsakter som beslutats av unionens institutioner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2017, Florescu m.fl., C-258/14, EU:C:2017:448, punkt 30, och dom av den 20 februari 2018, Belgien/kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 44 och där angiven rättspraxis).
- 149 Beslut 2006/928 är en rättsakt som beslutats av en unionsinstitution, nämligen kommissionen, på grundval av anslutningsakten som utgör en del av unionens primärrätt. Närmare bestämt utgör beslut 2006/928 ett beslut i den mening som avses i artikel 288 fjärde stycket FEUF. Även kommissionens rapporter angående samarbets- och kontrollmekanismen till Europaparlamentet och rådet ska betraktas som rättsakter som beslutats av en unionsinstitution och vars rättsliga grund utgörs av unionsrätten, det vill säga artikel 2 i nämnda beslut.
- 150 Härav följer att beslut 2006/928 och de rapporter från kommissionen som upprättats på grundval av detta beslut kan tolkas av EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF, oavsett om dessa rättsakter har bindande verkan eller ej.
- 151 Den första frågan i mål C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19 ska således besvaras på följande sätt. Beslut 2006/928 och de rapporter som kommissionen upprättat på grundval av detta beslut utgör rättsakter som beslutats av en unionsinstitution och som kan tolkas av EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF.

Den första frågan i mål C-195/19, den andra frågan i mål C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19 samt den tredje frågan i mål C-127/19, C-291/19 och C-397/19

- 152 EU-domstolen kommer att pröva den första frågan i mål C-195/19, den andra frågan i mål C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19 samt den tredje frågan i mål C-127/19, C-291/19 och C-397/19 gemensamt. De hänskjutande domstolarna har ställt dessa frågor för att få klarhet i huruvida artiklarna 2, 37 och 38 i anslutningsakten, jämförda med artiklarna 2 och 49 FEU, ska tolkas så, att beslut 2006/928, vad gäller dess rättsliga beskaffenhet, innehåll och verkningar i tiden, omfattas av tillämpningsområdet för anslutningsfördraget, samt, om så är fallet, för att få klarhet i vilka rättsverkningar detta får för Rumänien. De hänskjutande domstolarna vill särskilt få klarhet i huruvida, och i vilken utsträckning, de krav och rekommendationer som uttrycks i de rapporter från kommissionen som upprättats på grundval av beslut 2006/928 är bindande för Rumänien.

– Den rättsliga beskaffenheten hos, innehållet i och verkningarna i tiden av beslut 2006/928

- 153 Såsom framgår av skälen 4 och 5 i beslut 2006/928 antogs detta beslut i samband med Rumäniens anslutning till unionen med stöd av artiklarna 37 och 38 i anslutningsakten. Det var den 1 januari 2007 som Rumänien blev medlem i unionen.
- 154 Enligt artikel 2.2 i anslutningsfördraget utgör anslutningsakten, som anger villkoren för Rumäniens anslutning till unionen och som fastställer de anpassningar i fördragen som anslutningen medför, en integrerad del av anslutningsfördraget.
- 155 Beslut 2006/928 omfattas således, i egenskap av åtgärd som vidtagits med stöd av anslutningsakten, av tillämpningsområdet för anslutningsfördraget. Den omständigheten att detta beslut antogs innan Rumänien anslöt sig till unionen föranleder inte någon annan bedömning. Artikel 4.3 i anslutningsfördraget, som undertecknades den 25 april 2005, ger nämligen uttryckligen unionsinstitutionerna befogenhet att före anslutningen vidta de däri förtecknade åtgärderna, däribland de åtgärder som avses i artiklarna 37 och 38 i anslutningsakten.
- 156 Enligt artiklarna 37 och 38 i anslutningsakten får kommissionen vidta lämpliga åtgärder för det fall det föreligger en överhängande risk för allvarliga störningar i den inre marknadens funktion på grund av att Rumänien inte lyckats genomföra åtaganden som gjorts inom ramen för anslutningsförhandlingarna respektive för det fall det föreligger en överhängande risk för allvarliga brister i Rumäniens efterlevnad av unionsrätten på området med frihet, säkerhet och rättvisa.
- 157 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 134 och 135 i sitt förslag till avgörande i mål C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 och C-355/19, antogs beslut 2006/928 på grund av att det förelåg en överhängande risk av sådant slag som avses i artiklarna 37 och 38 i anslutningsakten.
- 158 Såsom framgår av kommissionens översynsrapport av den 26 september 2006 om Bulgariens och Rumäniens beredskap för medlemskap i Europeiska unionen (KOM(2006) 549 slutlig), till vilken det hänvisas i skäl 4 i beslut 2006/928, konstaterade kommissionen nämligen att brister kvarstod i Rumänien, bland annat inom rättsväsendet och kampen mot korruption. Kommissionen föreslog för rådet att Rumäniens anslutning till unionen skulle villkoras av att det inrättas en samarbets- och kontrollmekanism så att dessa brister kunde åtgärdas. Det framgår av bland annat skälen 4 och 6 i beslut 2006/928, vilket även betonats av kommissionen, att samarbets- och kontrollmekanismen inrättades genom nämnda beslut. Genom beslutet infördes även riktmärken (artikel 1 och bilagan till beslutet) för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption för att åtgärda just nämnda brister och för att säkerställa att rättsväsendet och de rättsvårdande organen har den kapacitet som krävs för att genomföra och tillämpa de bestämmelser som antagits för att förverkliga den inre marknaden och området med frihet, säkerhet och rättvisa.
- 159 Såsom anges i skälen 2 och 3 i beslut 2006/928 bygger den inre marknaden och området med frihet, säkerhet och rättvisa på ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna för att rättsstatsprincipen i alla hänseenden efterlevs vid förvaltnings- och domstolsbeslut och förvaltnings- och domstolspraxis. Detta förutsätter att det i alla medlemsstater finns opartiska, oberoende och effektiva rättssystem och förvaltningssystem som är lämpligt rustade att bland annat bekämpa korruption.
- 160 I artikel 49 FEU föreskrivs en möjlighet för varje europeisk stat att ansöka om att bli medlem av unionen, och det preciseras även att unionen omfattar stater som frivilligt och otvunget ansluter sig till, respekterar och förbinder sig att främja de gemensamma värden som nu anges i artikel 2 FEU. Av artikel 2 FEU följer närmare bestämt att unionen ska bygga på värden – däribland rättsstaten – som ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av bland annat rättvisa. Härvidlag ska det erinras om att det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna och, i synnerhet, deras domstolar bygger på den grundläggande premissen att medlemsstaterna delar en rad

gemensamma värden som ligger till grund för unionen i enlighet med vad som anges i artikel 2 FEU (dom av den 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkterna 61 och 62 och där angiven rättspraxis).

- 161 Iakttagandet av de värden som avses i artikel 2 FEU utgör således, såsom kommissionen samt den belgiska, den danska och den svenska regeringen har påpekat, en förutsättning för att alla de europeiska stater som ansöker om medlemskap i unionen ska kunna ansluta sig till unionen. Det var mot denna bakgrund som samarbets- och kontrollmekanismen inrättades genom beslut 2006/928 för att säkerställa att rättsstatsprincipen iakttas i Rumänien.
- 162 För att en medlemsstat ska komma i åtnjutande av samtliga rättigheter som följer av att fördragen tillämpas på denna medlemsstat, måste den respektera de värden som anges i artikel 2 FEU. En medlemsstat kan således inte ändra sin lagstiftning på ett sådant sätt att skyddet av rättsstatsprincipen sänks, ett värde som bland annat konkretiseras i artikel 19 FEU. Det ankommer således på medlemsstaterna att, mot bakgrund av detta värde, avstå från varje åtgärd som kan medföra att deras lagstiftning om organisationen av rättsväsendet försämras, genom att inte införa regler som kan äventyra domarnas oavhängighet (dom av den 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkterna 63 och 64 och där angiven rättspraxis).
- 163 Det ska i detta sammanhang påpekas att de rättsakter som antagits av unionsinstitutionerna före anslutningen, däribland beslut 2006/928, enligt artikel 2 i anslutningsakten är bindande för Rumänien från och med dagen för landets anslutning till unionen. Enligt artikel 2.3 i anslutningsfördraget ska nämnda rättsakter fortsätta att gälla till dess att dessa rättsakter upphävs.
- 164 Vad närmare bestämt gäller de åtgärder som vidtagits med stöd av artiklarna 37 och 38 i anslutningsakten, påpekar EU-domstolen följande. Det är visserligen riktigt att kommissionen enligt första stycket i både artikel 37 och 38 får vidta däri angivna åtgärder "inom tre år efter anslutningen". I andra stycket i respektive artikel föreskrivs emellertid uttryckligen att de på detta sätt vidtagna åtgärderna får tillämpas utöver nämnda period så länge som de motsvarande åtagandena inte har uppfyllts eller så länge de konstaterade bristerna kvarstår. Vidare föreskrivs det att åtgärderna upphävs först när det relevanta åtagandet har genomförts eller den aktuella bristen avhjälpes. I skäl 9 i beslut 2006/928 anges för övrigt att beslutet "bör upphävas när alla riktmärken har uppfyllts".
- 165 Beslut 2006/928 omfattas således, vad gäller dess rättsliga beskaffenhet, innehåll och verkningarna i tiden, av tillämpningsområdet för anslutningsfördraget och beslutet fortsätter att ha verkningar så länge det inte har upphävts.

– Rättsverkningarna av beslut 2006/928 och av de rapporter som kommissionen upprättat på grundval av detta beslut

- 166 EU-domstolen erinrar om att det i artikel 288 fjärde stycket FEUF, liksom i artikel 249 fjärde stycket EG, föreskrivs att ett beslut "är till alla delar bindande" för dem till vilka det riktar sig.
- 167 Enligt artikel 4 i beslut 2006/928 riktar beslutet sig till samtliga medlemsstater, däribland Rumänien från och med den dag då landet anslöt sig till unionen. Detta beslut är följaktligen till alla delar bindande för Rumänien från och med dagen för landets anslutning till unionen.
- 168 Enligt beslutet ska Rumänien uppfylla de riktmärken som anges i bilagan och enligt artikel 1 första stycket ska Rumänien varje år rapportera till kommissionen om de framsteg som gjorts i detta avseende.

- 169 När det särskilt gäller dessa riktmärken ska följande tilläggas. Såsom framgår av punkterna 158–162 ovan infördes dessa riktmärken för att åtgärda de brister som kommissionen konstaterat innan Rumänien anslöt sig till unionen bland annat vad gäller reformerna av rättsväsendet och kampen mot korruption. Syftet med dessa riktmärken är att säkerställa att Rumänien iakttar rättsstatsprincipen i artikel 2 FEU, vilket är ett villkor för att landet ska kunna komma i åtnjutande av samtliga rättigheter som följer av att fördragen tillämpas på Rumänien.
- 170 EU-domstolen delar vidare generaladvokatens bedömning i punkt 152 i förslaget till avgörande i målen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 och C-355/19, och såsom även gjorts gällande av kommissionen och den belgiska regeringen, nämligen att dessa riktmärken konkretiserar de särskilda åtaganden som Rumänien gjorde och de krav som landet godtog då anslutningsförhandlingarna avslutades den 14 december 2004. Dessa åtaganden och krav återfinns i bilaga IX till anslutningsakten, och de avser bland annat rättsväsendet och kampen mot korruption.
- 171 Såsom bland annat kommissionen har betonat, och såsom även framgår av skälen 4 och 6 i beslut 2006/928, var syftet med samarbets- och kontrollmekanismen och riktmärkena att slutföra Rumäniens anslutning till unionen för att åtgärda de av kommissionen konstaterade bristerna på dessa områden före landets anslutning till unionen.
- 172 Följaktligen är riktmärkena bindande för Rumänien, vilket innebär att denna medlemsstat iklätt sig den särskilda skyldigheten att uppnå dessa riktmärken och utan dröjsmål vidta lämpliga åtgärder för att genomföra desamma. Vidare ska Rumänien avhålla sig från att vidta åtgärder som riskerar att äventyra genomförandet av dessa riktmärken.
- 173 När det gäller de rapporter som kommissionen upprättat på grundval av beslut 2006/928, ska det erinras om följande. För att avgöra huruvida en unionsrättsakt har bindande verkningar är det nödvändigt att se till rättsaktens innebörd och att bedöma dess verkningar mot bakgrund av objektiva kriterier, såsom rättsaktens innehåll, i förekommande fall med beaktande av det sammanhang i vilket den antogs och den antagande institutionens befogenheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 februari 2018, Belgien/kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 32).
- 174 I förevarande fall är det riktigt att de rapporter som upprättas på grundval av beslut 2006/928, enligt artikel 2 första stycket i detta beslut, inte ska rikta sig till Rumänien utan till parlamentet och rådet. Även om dessa rapporter innehåller en analys av situationen i Rumänien och innehåller krav gentemot denna medlemsstat, så utgör slutsatserna däri "rekommendationer" till Rumänien som formulerats med hänvisning till dessa krav.
- 175 Faktum kvarstår dock att dessa rapporter – såsom framgår av artikel 1 jämförd med artikel 2 i nämnda beslut – är avsedda att analysera och utvärdera Rumäniens framsteg utifrån de riktmärken som ska uppnås av landet. Vad särskilt gäller de rekommendationer som återfinns i dessa rapporter är de, såsom även påpekats av kommissionen, utformade för att dessa riktmärken ska kunna genomföras och för att vägleda medlemsstaten då den vidtar reformåtgärder i detta avseende.
- 176 Av EU-domstolens fasta praxis framgår att medlemsstaterna, enligt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, är skyldiga att vidta alla åtgärder som är ägnade att säkerställa unionsrättens tillämplighet och verkan samt se till att de otillåtna följdverkningarna av en överträdelse av unionsrätten upphör. En sådan skyldighet åligger varje organ i den berörda medlemsstaten inom ramen för dess behörighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2020, kommissionen/Slovenien (ECB:s arkiv), C-316/19, EU:C:2020:1030, punkterna 119 och 124 och där angiven rättspraxis).
- 177 Under dessa omständigheter ska Rumänien, för att uppfylla de riktmärken som anges i bilagan till beslut 2006/928, ta vederbörlig hänsyn till de krav och rekommendationer som anges i de rapporter som upprättas av kommissionen med stöd av detta beslut. I synnerhet får Rumänien inte vidta eller

bibehålla sådana åtgärder på de områden som omfattas av riktmärkena som skulle kunna äventyra det resultat som anges däri. För det fall kommissionen i en sådan rapport uppger sig vara osäker på om en nationell åtgärd är förenlig med något av riktmärkena, ankommer det på Rumänien att i ärligt uppsåt samarbeta med kommissionen för att – med iakttagande i alla avseenden av dessa riktmärken och bestämmelserna i fördragen – övervinna de svårigheter som finns med att förverkliga dessa riktmärken.

- 178 Mot denna bakgrund ska den första frågan i mål C-195/19, den andra frågan i mål C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19 samt den tredje frågan i mål C-127/19, C-291/19 och C-397/19 besvaras på följande sätt. Artiklarna 2, 37 och 38 i anslutningsakten, jämförda med artiklarna 2 och 49 FEU, ska tolkas så, att beslut 2006/928, vad gäller dess rättsliga beskaffenhet, innehåll och verkningar i tiden, omfattas av tillämpningsområdet för anslutningsfördraget. Detta beslut är, så länge det inte upphävts, till alla delar bindande för Rumänien. De riktmärken som anges i beslutets bilaga syftar till att säkerställa att Rumänien iakttar rättsstatsprincipen i artikel 2 FEU, och dessa riktmärken är bindande för nämnda medlemsstat, i det att medlemsstaten är skyldig att vidta lämpliga åtgärder för att genomföra dessa riktmärken och därvid i vederbörlig ordning, i enlighet med principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, beakta de rapporter som upprättas av kommissionen på grundval av nämnda beslut, särskilt de rekommendationer som anges i nämnda rapporter.

Den fjärde frågan i mål C-83/19 och den tredje frågan i mål C-355/19

- 179 EU-domstolen kommer att pröva den fjärde frågan i mål C-83/19 och den tredje frågan i mål C-355/19 gemensamt. De hänskjutande domstolarna har ställt dessa båda frågor för att få klarhet i huruvida bestämmelserna om rättsväsendets organisation i Rumänien – såsom bestämmelserna om utnämning på tillförordnad basis (*ad interim*) av ledande befattningshavare vid Domar- och åklagarinspektionen och bestämmelserna om inrättandet av utredningsavdelningen – omfattas av tillämpningsområdet för beslut 2006/928, samt huruvida de krav som följer av rättsstatsprincipen i artikel 2 FEU ska iakttas inom ramen för dessa bestämmelser.
- 180 Såsom framgår av skäl 6 i beslut 2006/928 och av den synnerligen vidsträckt formulering som det första, det tredje och det fjärde riktmärket i bilagan till beslutet getts, och såsom även bekräftas av den rapport från kommissionen som avses i punkt 158 ovan, omfattar beslut 2006/928 hela rättsväsendet i Rumänien och kampen mot korruption i denna medlemsstat. I detta avseende konstaterade kommissionen – i punkt 3.1 i sin rapport till Europaparlamentet och rådet av den 27 juni 2007 om Rumäniens framsteg i fråga om kompletterande åtgärder efter anslutningen (KOM(2007) 378 slutlig) (denna rapport nämns i artikel 2 i beslut 2006/928) – att varje riktmärke är en del i uppbyggnaden av ett oberoende och opartiskt rätts- och förvaltningssystem, och därför kan de enskilda riktmärkena inte ses isolerat utan de måste ses som en helhet i arbetet med att reformera rättsväsendet och kampen mot korruption så länge som dessa riktmärken inte har uppnåtts.
- 181 EU-domstolen delar generaladvokatens bedömning i punkterna 178 och 250 i förslaget till avgörande i mål C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 och C-355/19, nämligen att de aktuella nationella bestämmelserna – antagna i samband med 2018 och 2019 års reformåtgärder – inneburit ändringar i de olika lagar om rättsväsendet som hade antagits inom ramen för förhandlingarna om Rumäniens anslutning till unionen för att stärka rättsväsendets oavhängighet och effektivitet. Dessa olika lagar utgör lagstiftningsramen för organisationen av rättsväsendet i Rumänien.
- 182 Vad närmare bestämt gäller de nationella bestämmelser som är i fråga i mål C-83/19, påpekar EU-domstolen följande. Dessa bestämmelser handlar om utnämning på tillförordnad basis (*ad interim*) av ledande befattningshavare vid Domar- och åklagarinspektionen. Denna inspektion är ett rättssubjekt inom Högsta rådet och ansvarigheten för Högsta rådet omfattas uttryckligen av det första riktmärke som anges i bilagan till beslut 2006/928, i det att det är detta råd som ska säkerställa ett öppnare och effektivare rättsligt förfarande. Domar- och åklagarinspektionen har viktiga

befogenheter när det gäller disciplinära förfaranden inom rättsväsendet och i ärenden där domares och åklagares personliga ansvar görs gällande. Inspektionens institutionella struktur och verksamhet, liksom de bestämmelser som är i fråga i mål C-83/19, har för övrigt varit föremål för rapporter som kommissionen upprättat enligt artikel 2 i beslut 2006/928, bland annat under åren 2010, 2011, 2017, 2018 och 2019.

- 183 De nationella bestämmelser som är i fråga i mål C-127/19, C-195/19, C-291/19 och C-355/19 handlar om inrättandet av utredningsavdelningen och formerna för utnämning av de åklagare som ska tjänstgöra där. Såsom påpekats av generaladvokaten i punkterna 180 och 181 i förslaget till avgörande i nämnda mål, utgör inrättandet av en sådan avdelning föremålet för det första, det tredje och det fjärde riktmärket i bilagan till beslut 2006/928; dessa riktmärken avser rättsväsendets organisation och kampen mot korruption. Inrättandet av utredningsavdelningen har för övrigt varit föremålet för de rapporter som kommissionen upprättat enligt artikel 2 i beslut 2006/928 under åren 2018 och 2019.
- 184 EU-domstolen finner därmed att sådana bestämmelser omfattas av tillämpningsområdet för beslut 2006/928, samt att – såsom följer av punkt 178 ovan – de krav som följer av unionsrätten, särskilt rättsstatsprincipen i artikel 2 FEU, ska iakttas inom ramen för dessa bestämmelser.
- 185 Den fjärde frågan i mål C-83/19 och den tredje frågan i mål C-355/19 ska således besvaras på följande sätt. Bestämmelserna om rättsväsendets organisation i Rumänien – såsom bestämmelserna om utnämning på tillförordnad basis (*ad interim*) av ledande befattningshavare vid Domar- och åklagarinspektionen och bestämmelserna om inrättandet av en avdelning vid åklagarmyndigheten som ansvarar för utredning av överträdelse begångna inom rättsväsendet – omfattas av tillämpningsområdet för beslut 2006/928, vilket innebär att de krav som följer av unionsrätten, särskilt rättsstatsprincipen i artikel 2 FEU, ska iakttas inom ramen för dessa bestämmelser.

Den tredje frågan i mål C-83/19

- 186 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan i mål C-83/19 för att få klarhet i huruvida artikel 2 och artikel 19.1 andra stycket FEU samt beslut 2006/928 ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser som antagits av en medlemsstats regering och som gör det möjligt för regeringen att på tillförordnad basis utnämna ledande befattningshavare vid den rättsliga myndighet som har till uppgift att utreda disciplinärenden och vidta disciplinåtgärder gentemot domare och åklagare, utan att regeringen därvid behöver iakttä det förfarande som enligt nationell rätt ska tillämpas vid utnämning av ordinarie ledande befattningshavare.
- 187 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga eftersom det framstår som oklart om det går att tillgodose kravet på oavhängiga domare. Denna oklarhet har uppkommit på grund av de uppgifter som en sådan rättslig myndighet som den som avses i de i det nationella målet aktuella nationella bestämmelserna har att handlägga, och särskilt på grund av de vidsträckta befogenheter som tillkommer ledande befattningshavare vid denna myndighet i deras tjänsteutövning.
- 188 EU-domstolen erinrar i detta avseende om följande. Det ankommer på de nationella domstolarna och på EU-domstolen att i enlighet med artikel 19 FEU, som ger uttryck för det värde som rättsstaten utgör enligt artikel 2 FEU, säkerställa att unionsrätten tillämpas fullt ut i samtliga medlemsstater och att säkerställa domstolsskyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten (dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 50, dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet), C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 47, och dom av den 5 november 2019, kommissionen/Polen (Allmänna domstolars oavhängighet), C-192/18, EU:C:2019:924, punkt 98).

- 189 Möjligheten till en effektiv domstolsprövning i syfte att säkerställa iakttagandet av unionsrätten är i sig en grundförutsättning för en rättsstat (dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 36, och dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 51).
- 190 Medlemsstaterna ska i detta syfte, och såsom föreskrivs i artikel 19.1 andra stycket FEU, fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för enskilda rättssubjekt inom de områden som omfattas av unionsrätten. Principen om ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som enskilda rättssubjekt har enligt unionsrätten, vilket är en princip som det hänvisas till i artikel 19.1 andra stycket FEU, utgör en allmän princip i unionsrätten. Denna princip följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och den har kommit till uttryck i artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och den har numera även stadfäst i artikel 47 i stadgan (dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153, punkterna 109 och 110 och där angiven rättspraxis).
- 191 Varje medlemsstat ska således säkerställa att de instanser som i egenskap av "domstol", i den mening som avses i unionsrätten, hör till dess system med rättsmedel inom de områden som omfattas av unionsrätten uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd (dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 37, och dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 52).
- 192 Det ska påpekas, beträffande det materiella tillämpningsområdet för artikel 19.1 andra stycket FEU, att denna bestämmelse avser "de områden som omfattas av unionsrätten", oavsett i vilken situation medlemsstaterna tillämpar unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan (dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 111 och där angiven rättspraxis).
- 193 Sådana nationella bestämmelser som de som är aktuella i det nationella målet är tillämpliga på samtliga domare och åklagare, och således på de domare vid allmänna domstolar som i denna egenskap har att avgöra frågeställningar som rör unionsrättens tillämpning eller tolkning. Sistnämnda domare omfattas således, i egenskap av "domstolar" i den mening som avses i unionsrätten, av det rumänska rättsmedelssystemet inom "de områden som omfattas av unionsrätten" i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU. De måste därför uppfylla kraven på ett effektivt domstolsskydd.
- 194 En grundförutsättning för att detta krav på effektivt domstolsskydd enligt artikel 19.1 andra stycket FEU ska kunna säkerställas av sådana instanser som kan ha att avgöra frågeställningar som rör unionsrättens tillämpning eller tolkning är att deras oavhängighet upprätthålls, såsom detta bekräftas i artikel 47 andra stycket i stadgan, där tillgången till en "oavhängig" domstol anges som ett av de krav som hänför sig till den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 115 och där angiven rättspraxis).
- 195 Detta krav på oavhängiga domstolar – vilket är oupplösligt förbundet med rättskipningsuppdraget – är en del av kärninnehållet i rätten till ett effektivt domstolsskydd och i den grundläggande rätten till en rättvis rättegång, och denna är av vital betydelse för att garantera att samtliga de rättigheter som enskilda tillerkänns enligt unionsrätten skyddas och att medlemsstaternas gemensamma värden som anges i artikel 2 FEU, bland annat rättsstatsprincipen, upprätthålls. Enligt maktdelningsprincipen, som är kännetecknande för hur en rättsstat fungerar, ska domstolarnas oavhängighet garanteras särskilt gentemot den lagstiftande och den verkställande makten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153, punkterna 116 och 118 och där angiven rättspraxis).

- 196 De skyddsregler som erfordras enligt unionsrätten för oavhängighet och opartiskhet förutsätter, enligt fast rättspraxis, att det finns regler som utesluter allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande det aktuella organets pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter och organets neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 september 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punkt 53 och där angiven rättspraxis, dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 117, och dom av den 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 53).
- 197 Domarna måste därvid skyddas gentemot yttre inblandning eller påtryckningar som skulle kunna äventyra deras oavhängighet. De regler som är tillämpliga på domarnas ställning och tjänsteutövning ska särskilt göra det möjligt att utesluta inte bara all direkt påverkan i form av instruktioner utan även mer indirekt påverkan som kan inverka på domarnas beslutsfattande, och därmed utesluta att det framstår som att dessa domare inte är oavhängiga eller opartiska, vilket inverkar menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153, punkterna 119 och 139 och där angiven rättspraxis).
- 198 Vad närmare bestämt gäller bestämmelserna om det disciplinära systemet, förutsätter oavhängighetskravet enligt fast rättspraxis att detta system innehåller de skyddsregler som behövs för att helt förhindra risken för att ett sådant system används som ett system för politisk kontroll över innehållet i domstolarnas avgöranden. Regler som bland annat anger vilka handlingar som kan föranleda disciplinära åtgärder och vilka disciplinära åtgärder som konkret är tillämpliga, som föreskriver att disciplinära beslut fattas av ett oavhängigt organ i enlighet med ett förfarande som till fullo garanterar att rättigheterna enligt artiklarna 47 och 48 i stadgan respekteras – bland annat rätten till försvar – och som gör det möjligt att överklaga besluten från de disciplinära organen till domstol, är alla skyddsregler som är av grundläggande betydelse för att domstolväsendets oavhängighet ska upprätthållas (dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Bristar i domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 67, dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet), C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 77, och dom av den 5 november 2019, kommissionen/Polen (Allmänna domstolars oavhängighet), C-192/18, EU:C:2019:924, punkt 114).
- 199 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 268 i sitt förslag till avgörande i mål C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 och C-355/19 kan vetenskapen i sig om att en disciplinär utredning kan komma att inledas innebära en påtryckning gentemot dem som har i uppgift att döma i ett mål. Det är därför av väsentlig betydelse att det organ som är behörigt att utföra utredningar och vidta disciplinära åtgärder agerar på ett objektiva och opartiska sätt vid fullgörandet av sina uppgifter och att detta organ skyddas mot inblandning utifrån.
- 200 Eftersom ledande befattningshavare vid ett sådant organ kan ha ett bestämmande inflytande över organets verksamhet, måste reglerna om förfarandet vid tillsättning av sådana ledande befattningshavare vara – såsom i huvudsak påpekats av generaladvokaten i punkt 269 i förslaget till avgörande i mål C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 och C-355/19 – utformade på ett sådant sätt att de inte kan föranleda några rimliga tvivel om att organets befogenheter och funktioner används som ett instrument för påtryckning på eller politisk kontroll över domstolarnas verksamhet.
- 201 Det är till syvende och sist den hänskjutande domstolen som ska uttala sig om detta är fallet efter att ha företagit erforderliga bedömningar i detta avseende. EU-domstolen är nämligen enligt artikel 267 FEUF inte behörig att tillämpa unionsbestämmelserna på ett visst fall, utan är endast behörig att uttala sig om tolkningen av fördragen och de rättsakter som beslutats av unionsinstitutionerna. Enligt fast rättspraxis kan EU-domstolen emellertid, inom ramen för det samarbete mellan domstolar som har inrättats genom artikel 267 FEUF, med utgångspunkt i handlingarna i målet tillhandahålla den nationella domstolen de uppgifter om unionsrättens tolkning som den kan behöva för att bedöma

verkningarna av en viss unionsbestämmelse (dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos Högsta domstolens avdelning för disciplinärenden), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 132, och dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 96).

- 202 Den omständigheten i sig att det är regeringen i en medlemsstat som tillsätter de ledande befattningshavarna vid det organ som har till uppgift att utreda disciplinärenden och vidta disciplinåtgärder gentemot domare och åklagare, kan inte i sig anses ge upphov till sådana tvivel som avses i punkt 200 ovan.
- 203 Denna bedömning gör sig även gällande vad avser nationella bestämmelser som föreskriver att det är den ledande befattningshavare vars ordinarie förordnande löpt ut som på tillförordnad basis ska fortsätta sin tjänstgöring vid ett sådant organ då befattningen blivit vakant till följd av att det ordinarie förordnandet löpt ut, fram till den dag då denna befattning tillsätts enligt de villkor som föreskrivs i lag.
- 204 Det är emellertid även i detta fall nödvändigt att de materiella villkor och de handläggningsregler som gäller då beslut fattas om tillsättning av dessa ledande befattningshavare, är utformade på ett sådant sätt att de uppfyller de krav som anges i punkt 199 ovan.
- 205 Nationella bestämmelser kan i synnerhet föranleda tvivel på sätt som anges i punkt 200 ovan då de, även provisoriskt, gör det möjligt för regeringen i den berörda medlemsstaten att tillsätta ledande befattningshavare vid det organ som har till uppgift att utreda disciplinärenden och vidta disciplinära åtgärder gentemot domare och åklagare, utan att därvid iaktta det ordinarie tillsättningsförfarande som föreskrivs i nationell rätt.
- 206 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att – med beaktande av samtliga relevanta faktiska och rättsliga omständigheter som är för handen i landet – pröva huruvida de aktuella nationella bestämmelserna har inneburit att den nationella regeringen fått en direkt behörighet att tillsätta dessa befattningar och huruvida dessa bestämmelser kan ha gett upphov till rimliga tvivel om huruvida Domar- och åklagarinspektionens befogenheter och funktioner används som ett instrument för påtryckningar på eller politisk kontroll över domarnas och åklagarnas verksamhet.
- 207 Mot denna bakgrund ska den tredje frågan i mål C-83/19 besvaras på följande sätt. Artikel 2 och artikel 19.1 andra stycket FEU samt beslut 2006/928 ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser som antagits av en medlemsstats regering och som gör det möjligt för regeringen att på tillförordnad basis utnämna ledande befattningshavare vid den rättsliga myndighet som har till uppgift att utreda disciplinärenden och vidta disciplinåtgärder gentemot domare och åklagare, utan att regeringen därvid behöver iaktta det förfarande som enligt nationell rätt ska tillämpas vid utnämning av ordinarie ledande befattningshavare, då dessa bestämmelser kan ge upphov till rimliga tvivel om huruvida organets befogenheter och funktioner används som ett instrument för påtryckningar på eller politisk kontroll över domarnas och åklagarnas verksamhet.

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 samt den tredje och den fjärde frågan i mål C-355/19

- 208 EU-domstolen kommer att pröva 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 samt den tredje och den fjärde frågan i mål C-355/19 gemensamt. De hänskjutande domstolarna har ställt dessa frågor för att få klarhet i huruvida artikel 2 och artikel 19.1 andra stycket FEU samt beslut 2006/928 ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser som föreskriver att en specialiserad enhet vid åklagarmyndigheten ska inrättas med exklusiv behörighet att utreda överträdelse som begåtts av domare och åklagare.

- 209 De hänskjutande domstolarna anser att inrättandet i Rumänien av en sådan enhet, nämligen utredningsavdelningen, med sådan exklusiv behörighet kan medföra att domare utsätts för påtryckningar på ett sätt som är oförenligt med de skyddsregler som föreskrivs i artikel 2 och artikel 19.1 andra stycket FEU samt i artikel 47 i stadgan. Bestämmelserna om utredningsavdelningens behörighet och organisation, villkoren för avdelningens verksamhet samt tillsättning och entledigande av åklagare som tjänstgör vid utredningsavdelningen förstärker ytterligare dessa farhågor. Dessa bestämmelser kan dessutom utgöra ett hinder för kampen mot korruptionsbrott. Mot bakgrund av att det endast är ett begränsat antal åklagare som tjänstgör vid utredningsavdelningen är det slutligen enligt de hänskjutande domstolarna inte möjligt för denna avdelning att handlägga pågående ärenden inom skälig tid.
- 210 EU-domstolen erinrar i detta avseende om följande. Såsom framgår av EU-domstolens fasta praxis (se punkt 111 ovan) är det medlemsstaterna som har befogenhet att organisera rättsväsendet – inbegripet åklagarmyndigheten – i respektive land, men de ska därvid iaktta unionsrätten.
- 211 Det är därmed av grundläggande betydelse, såsom angetts i punkterna 191, 194 och 195 ovan, att rättsväsendet organiseras på ett sådant sätt att de krav som följer av unionsrätten kan iakttas – bland annat kravet på att de domstolar som har att avgöra frågeställningar som rör unionsrättens tillämpning eller tolkning är oavhängiga – för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt unionsrätten.
- 212 Enligt rättspraxis (se punkterna 196 och 197 ovan) är det utifrån principen om domares oavhängighet påkallat att det finns regler som utesluter allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande domarnas pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter, särskilt i fråga om sådan direkt eller indirekt påverkan från den lagstiftande och den verkställande makten som är ägnad att inverka på domarnas beslutsfattande, och regler som därmed utesluter att det framstår som att dessa domare inte är oavhängiga eller opartiska, vilket inverkar menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.
- 213 När en medlemsstat föreskriver särskilda regler för straffrättsliga förfaranden mot domare och åklagare, såsom reglerna om att en särskild avdelning ska inrättas inom åklagarmyndigheten med exklusiv behörighet att utreda överträdelser som begåtts av domare och åklagare, så är det utifrån oavhängighetskravet – för att det ska gå att utesluta allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa på sätt som angetts i punkten ovan – påkallat att dessa särskilda regler kan motiveras utifrån objektiva och kontrollerbara krav på god rättskipning och att dessa regler, i likhet med reglerna om disciplinansvar för dessa domare och åklagare, innehåller de skyddsregler som krävs för att dessa straffrättsliga förfaranden inte ska kunna användas som ett instrument för politisk kontroll över domarnas och åklagarnas verksamhet och att de till fullo garanterar de rättigheter som följer av artiklarna 47 och 48 i stadgan.
- 214 Sådana särskilda regler får i synnerhet inte leda till att de domare och åklagare som handlägger korruptionsärenden blir föremål för sådana yttre omständigheter som nämns i punkt 212 ovan. I annat fall åsidosätts inte bara de krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU, utan även de specifika skyldigheter som Rumänien har enligt beslut 2006/928 i fråga om kampen mot korruption. Sådana särskilda regler får inte heller medföra längre handläggningstid för korruptionsbrottsutredningar eller att kampen mot korruption på något annat sätt blir mindre effektiv.
- 215 I förevarande fall har Högsta rättsrådet, för det första, visserligen gjort gällande vid EU-domstolen att utredningsavdelningen inrättats eftersom det var nödvändigt att skydda domare och åklagare mot okynnesanmälningar. Det framgår emellertid av utredningen vid EU-domstolen att det av lagmotiven till denna lag inte framgår att lagen skulle ha antagits av skäl hänförliga till krav på god rättskipning. Det ankommer emellertid på de hänskjutande domstolarna att kontrollera detta, med beaktande av samtliga relevanta omständigheter.

- 216 För det andra kan en sådan autonom enhet inom åklagarmyndigheten såsom utredningsavdelningen, som har till uppgift att utreda överträdelser som begåtts av domare och åklagare – i det att denna enhet utifrån bestämmelserna om enhetens behörighet, sammansättning och funktionssätt, men även utifrån relevant nationell kontext skulle kunna uppfattas som ett påtrycknings- och skrämselement gentemot domare, vilket därmed skulle kunna medföra att dessa domare inte framstår som oavhängiga eller opartiska – undergräva det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för rättsväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.
- 217 I detta avseende framgår följande av handlingarna i målen vid EU-domstolen. Det räcker att en brottsanmälan mot en domare eller en åklagare ges in till utredningsavdelningen för att denna avdelning ska påbörja ett ärende. Detta är fallet även då anmälan ges in inom ramen för en pågående brottsutredning avseende en annan person än en domare eller åklagare. Denna brottsutredning kommer då att överlämnas till utredningsavdelningen för fortsatt handläggning, oavsett vilket slags överträdelse som enligt anmälan läggs domaren eller åklagaren till last och oavsett vilken bevisning som lagts fram. Även om den pågående utredningen avser en överträdelse där en annan specialiserad avdelning vid åklagarmyndigheten, såsom DNA, har behörighet, kommer ärendet att lämnas över till utredningsavdelningen om det är en domare eller en åklagare som blir föremål för kritik. Slutligen kan utredningsavdelningen överklaga avgöranden som meddelats innan denna avdelning inrättades, eller återkalla sådana överklaganden som getts in av DNA eller DIICOT eller Statsåklagaren till överdomstolar.
- 218 De hänskjutande domstolarna har uppgett att det sålunda inrättade systemet gör det möjligt för personer att ge in anmälningar mot bättre vetande, bland annat för att störa känsliga ärenden som är under handläggning, och det kan därvid särskilt vara fråga om komplicerade och i media uppmärksammade ärenden som handlar om korruption på hög nivå eller organiserad brottslighet. För det fall en sådan anmälan ges in kommer utredningsavdelningen nämligen automatiskt att bli behörig att handlägga ärendet.
- 219 Det framgår av de uppgifter som EU-domstolen har tillgång till, och av kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet den 22 oktober 2019 om Rumäniens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen (COM(2019) 499 final, s. 5), att praktiska exempel från utredningsavdelningens verksamhet belägger den risk som avses i punkt 216 ovan; det är därvid fråga om risken för att utredningsavdelningen framstår som ett instrument för politiska påtryckningar, och att denna avdelning använder sig av sina befogenheter för att ändra inriktningen på handläggningen av vissa brottsutredningar eller rättsliga förfaranden som bland annat handlar om korruption på hög nivå på ett sätt som är ägnat att väcka tvivel om utredningsavdelningens objektivitet. Det ankommer på de hänskjutande domstolarna att pröva detta i enlighet med den rättspraxis som EU-domstolen erinrat om i punkt 201 ovan.
- 220 I detta sammanhang ankommer det även på de hänskjutande domstolarna att kontrollera huruvida bestämmelserna om utredningsavdelningens organisation och funktionssätt, liksom bestämmelserna om utnämning och entledigande av åklagare som tjänstgör vid avdelningen, inte – bland annat med hänsyn till de ändringsåtgärder som dessa bestämmelser blivit föremål för genom undantagsförordningar som antagits med avvikelse från det i nationell rätt föreskrivna ordinarie förfarandet – är av sådan beskaffenhet att utredningsavdelningen blir mottaglig för påverkan utifrån.
- 221 Vad för det tredje gäller de rättigheter som stadfästs i artiklarna 47 och 48 i stadgan, är det bland annat viktigt att bestämmelserna om organisationen av och funktionssättet hos en specialiserad avdelning inom åklagarmyndigheten, såsom utredningsavdelningen, utformas på ett sådant sätt att det inte finns något som hindrar att berörda domare och åklagare kan få sin sak prövad inom skälig handläggningstid.

- 222 Med förbehåll för de hänskjutande domstolarnas prövning påpekar EU-domstolen emellertid att det framgår av de uppgifter som lämnats av de hänskjutande domstolarna att detta skulle kunna inte vara fallet vad gäller utredningsavdelningen, och denna bedömning gör sig särskilt gällande på grund av den sammantagna effekten av följande omständigheter: dels är det uppenbarligen så att det är ett betydligt begränsat antal åklagare som tjänstgör vid utredningsavdelningen och att de dessutom inte har vare sig de medel eller den specialistkunskap som erfordras för att utreda komplicerade korruptionsärenden, dels har dessa åklagare en alltför hög arbetsbelastning på grund av att sådana ärenden lämnats över till utredningsavdelningen från de avdelningar som var behöriga att handlägga dessa ärenden.
- 223 Mot denna bakgrund ska 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 samt den tredje och den fjärde frågan i mål C-355/19 besvaras på följande sätt. Artikel 2 och artikel 19.1 andra stycket FEU samt beslut 2006/928 ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser som föreskriver att en specialiserad enhet vid åklagarmyndigheten ska inrättas med exklusiv behörighet att utreda överträdelser som begåtts av domare och åklagare, utan att inrättandet av en sådan enhet
- motiveras utifrån objektiva och kontrollerbara krav på god rättskipning, och
 - åtföljs av specifika skyddsregler som gör det möjligt dels att eliminera varje risk för att denna enhet används som ett instrument för politiskt kontroll av dessa domares och åklagares verksamhet vilket skulle kunna undergräva deras oavhängighet, dels att säkerställa att denna behörighet kan utövas gentemot dessa med fullt iakttagande av de krav som följer av artiklarna 47 och 48 i stadgan.

Den fjärde, den femte och den sjätte frågan i mål C-397/19

- 224 EU-domstolen kommer att pröva den fjärde, den femte och den sjätte frågan i mål C-397/19 gemensamt. Den hänskjutande domstolen har ställt dessa frågor för att få klarhet i huruvida artikel 2 och artikel 19.1 andra stycket FEU ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser om statens skadeståndsansvar och domares personliga skadeståndsansvar för skador som vållats genom felaktiga rättsliga avgöranden, för det fall dessa bestämmelser
- för det första definierar begreppet "felaktiga rättsliga avgöranden" i abstrakta och allmänna ordalag.
 - för det andra föreskriver att för det fall det i ett mål eller ärende om statens skadeståndsansvar slås fast, utan att berörd domare beretts tillfälle att yttra sig, att det är fråga om ett felaktigt rättsligt avgörande, så gör denna bedömning sig gällande även i ett mål eller ärende om domarens personliga skadeståndsansvar,
 - för det tredje ger ett ministerium behörighet att utreda om regresstalan ska väckas mot domaren och att, med ministeriets egen bedömning som grund, väcka en sådan regresstalan.
- 225 EU-domstolen påpekar inledningsvis följande. Enligt de i det nationella målet aktuella nationella bestämmelserna utgör förekomsten av ett felaktigt rättsligt avgörande ett av de rekvisit som ska vara uppfyllt för att statens skadeståndsansvar och den berörda domarens personliga skadeståndsansvar ska kunna aktualiseras. Mot bakgrund av de krav som följer av rättsstatsprincipen, och särskilt av principen om att domare ska vara oavhängiga, kommer EU-domstolen först att pröva regelverket om när enskilda kan framställa skadeståndspråk mot staten för skador som de vållats med anledning av felaktiga rättsligt avgörande, och därefter kommer EU-domstolen att pröva regelverket om när domare regressvis kan hållas personligen skadeståndsansvariga för sådana felaktiga rättsliga avgöranden.

- 226 Vad gäller statens skadeståndsansvar för domstolsavgöranden som strider mot unionsrätten, har EU-domstolen redan uttalat att möjligheten att på vissa villkor hålla staten skadeståndsansvarig inte förefaller medföra några särskilda risker för att oavhängigheten hos en domstol som dömer i sista instans äventyras (dom av den 30 september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 42).
- 227 Denna bedömning kan i tillämpliga delar överföras på möjligheten att hålla staten skadeståndsansvarig för domstolsavgöranden som enligt nationell rätt är felaktiga.
- 228 Den hänskjutande domstolen har uppgett att de materiella rekvisiten för statens skadeståndsansvar, särskilt vad gäller definitionen av begreppet "felaktiga rättsliga avgöranden", har formulerats i abstrakta och allmänna ordalag i de aktuella nationella bestämmelserna. EU-domstolen finner att inte heller denna omständighet i sig är av sådan beskaffenhet att domarnas oavhängighet äventyras. Bestämmelser om sådant skadeståndsansvar är nämligen av sådan natur att de – då definitioner lämnas – måste innehålla abstrakta och allmänna rekvisit som sedan ska preciseras i nationell rättspraxis.
- 229 Vad därefter gäller domarnas personliga skadeståndsansvar för de skador som vållats genom felaktiga rättsliga avgöranden från deras sida, betonar EU-domstolen följande. Sådana ansvarsregler utgör en del av rättsväsendets organisation och omfattas således av medlemsstaternas befogenhet. Särskilt den möjlighet som finns för myndigheterna i en medlemsstat att inom ramen för en regresstalan framställa denna typ av ansvarsanspråk kan, beroende på vilka val som görs i medlemsstaterna, bidra till att rättsväsendet blir föremål för ansvarsutkrävande och mer effektivt. Medlemsstaterna är emellertid vid utövandet av denna befogenhet skyldiga att iaktta unionsrätten.
- 230 EU-domstolen har i punkterna 191, 194 och 195 ovan erinrat om att det är en grundförutsättning för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för enskilda enligt artikel 19.1 andra stycket FEU att reglerna för domares personliga ansvar utformas på ett sådant sätt att kraven i unionsrätten går att iaktta, särskilt kravet på att sådana domstolar som har att avgöra frågeställningar som rör unionsrättens tillämpning eller tolkning är oavhängiga.
- 231 Enligt rättspraxis (se punkterna 196 och 197 ovan) är det utifrån principen om domares oavhängighet påkallat att det finns skyddsregler som utesluter allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande domarnas pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter, särskilt direkt eller indirekt påverkan från den lagstiftande och den verkställande maktens sida som kan inverka på domarnas beslutsfattande, och som därmed utesluter att det framstår som att dessa domare inte är oavhängiga eller opartiska, vilket inverkar menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.
- 232 Förekomsten av en princip om att domare kan hållas personligen skadeståndsansvariga för felaktiga rättsliga avgöranden medför i detta avseende en risk för att domarnas oavhängighet urholkas. Förekomsten av en sådan princip kan nämligen påverka beslutsfattandet hos dem som har rättskipningsuppgifter.
- 233 Det är följaktligen viktigt att möjligheten att inom ramen för en regresstalan framställa anspråk på att en domare ska hållas personligen skadeståndsansvarig för felaktiga rättsliga avgöranden, begränsas till undantagsfall. Det är vidare viktigt att denna möjlighet regleras av objektiva och kontrollerbara rekvisit som motiveras utifrån hänsyn till en god rättskipning, samt av skyddsregler som ska motverka risken för yttre påverkan på innehållet i rättsliga avgöranden och som därmed utesluter allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa på sätt som anges i punkt 231 ovan.
- 234 Det är i detta avseende av väsentlig betydelse att det finns regler som på ett klart och precist sätt definierar bland annat vilka handlingar som kan förskylla personligt skadeståndsansvar för domare, detta för att säkerställa att domarna är oavhängiga på det sätt som är påkallat utifrån deras uppgifter samt för att förhindra att domarna riskerar att hållas personligen ansvariga enbart på grund av sina

avgöranden. EU-domstolen delar generaladvokatens bedömning i punkterna 95 och 100 i förslaget till avgörande i mål C-397/19, nämligen att en garanti för domarnas oavhängighet visserligen inte kräver att domarna ges absolut immunitet för åtgärder vidtagna i tjänsten men att de endast i undantagsfall, det vill säga då det fastställts att de personligen gjort sig skyldiga till grova fel eller grov försummelse, kan ådra sig personligt skadeståndsansvar för skador som vållats i tjänsten. Blotta omständigheten att ett rättsligt avgörande är felaktigt kan i detta avseende inte i sig vara tillräckligt för att den berörda domaren ska ådra sig personligt skadeståndsansvar.

- 235 Vad gäller villkoren för att inom ramen för en regresstalan göra gällande domares personliga skadeståndsansvar, ska i nationella bestämmelser på ett klart och precist sätt föreskrivas de skyddsregler som behövs för att säkerställa att varken utredningen av huruvida det föreligger villkor och omständigheter som kan aktualisera sådant skadeståndsansvar eller de regressvis framställda anspråken, kan anses utgöra påtryckningsmedel gentemot domstolarnas verksamhet.
- 236 För att förhindra att sådana villkor kan avhålla domarna från att agera på ett oavhängigt sätt vid sin domartjänstgöring, i synnerhet när det gäller känsliga ärenden såsom korruptionsbekämpning, påpekar EU-domstolen, i likhet med vad som även påtalats av kommissionen, att det är av väsentlig betydelse att de myndigheter som är behöriga dels att inleda och genomföra utredningar av huruvida villkor och omständigheter föreligger som kan aktualisera personligt skadeståndsansvar för domaren, dels att regressvis framställa skadeståndsanspråk mot domaren, själva är myndigheter som inom ramen för sin verksamhet agerar på ett objektiva och opartiska sätt; vidare är det av väsentlig betydelse att de materiella rekvisit och handläggningsregler som gäller för myndigheternas åtgärder inom ramen för denna behörighet är av sådan beskaffenhet att det inte kan uppkomma rimliga tvivel om att myndigheterna är opartiska.
- 237 Likaledes är det viktigt att de rättigheter som stadfästs i artikel 47 i stadgan, bland annat domarens rätt till försvar, iaktas fullt ut samt att det organ som är behörigt att pröva frågan om domarens personliga skadeståndsansvar är en domstol.
- 238 I förevarande fall ankommer det på den hänskjutande domstolen att, med beaktande av samtliga relevanta omständigheter, kontrollera huruvida de krav som redovisas i punkterna 233–237 ovan är uppfyllda.
- 239 Bland dessa omständigheter är följande omständighet av särskild betydelse. Såsom framgår av utredningen i målet vid EU-domstolen är det inom ramen för en skadeståndprocess gentemot staten som det definitivt slås fast att det är fråga om ett felaktigt rättsligt avgörande; denna bedömning att det är fråga om ett felaktigt rättsligt avgörande gör sig gällande även inom ramen för det förfarande där det regressvis framställs skadeståndsanspråk gentemot den berörde domaren personligen, trots att domaren inte beretts tillfälle att yttra sig under skadeståndprocessen mot staten. En sådan regel kan innebära inte bara att domarna vid sin tjänsteutövning riskerar att utsättas för påtryckningar utifrån, utan även att domarnas rätt till försvar undergrävs, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.
- 240 Vad vidare gäller de myndigheter som är behöriga dels att inleda och genomföra utredningar för att kontrollera huruvida de villkor och omständigheter är för handen som kan aktualisera personligt skadeståndsansvar för den berörda domaren, dels att regressvis framställa skadeståndsanspråk gentemot denna domare, konstaterar EU-domstolen att följande framgår av utredningen i målet. Enligt de i det nationella målet tillämpliga nationella bestämmelserna har den rapport som Domar- och åklagarinspektionen upprättar i detta avseende inte någon bindande rättsverkan. I slutändan är det endast finansministeriet som på grundval av sin egen bedömning har att avgöra huruvida dessa villkor och omständigheter för att regressvis framställa skadeståndsanspråk gentemot den aktuella domaren är uppfyllda. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att – med beaktande av samtliga relevanta faktiska och rättsliga omständigheter som är för handen i landet – pröva huruvida

sådana omständigheter, bland annat med beaktande av detta bedömningsutrymme, kan medföra att dessa regressvis framställda skadeståndsanspråk används som ett påtryckningsmedel gentemot domstolarnas verksamhet.

- 241 Mot denna bakgrund ska den fjärde, den femte och den sjätte frågan i mål C-397/19 besvaras på följande sätt. Artikel 2 och artikel 19.1 andra stycket FEU ska tolkas så, att de inte utgör hinder för sådana nationella bestämmelser om statens skadeståndsansvar och domares personliga skadeståndsansvar för skador som vållats genom felaktiga rättsliga avgöranden, vari begreppet "felaktiga rättsliga avgöranden" definieras i allmänna och abstrakta ordalag. Dessa unionsbestämmelser ska däremot tolkas så, att de utgör hinder för sådana nationella bestämmelser då det däri föreskrivs att bedömningen att det är fråga om ett felaktigt rättsligt avgörande – företagen inom ramen för ett förfarande om statens skadeståndsansvar där den berörda domaren inte beretts tillfälle att yttra sig – även ska göra sig gällande inom ramen för ett efterföljande förfarande där det regressvis framställs anspråk på att den berörda domarens personliga skadeståndsansvar ska aktualiseras och då dessa nationella bestämmelser allmänt sett inte innehåller de skyddsregler som krävs för att förhindra att sådana regressvis framställda skadeståndsanspråk används som ett påtryckningsmedel gentemot domstolarnas verksamhet och för att säkerställa att den berörda domarens rätt till försvar iakttas, detta för att utesluta allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande domarnas pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter ägnade att påverka deras avgöranden och för att utesluta att det framstår som att dessa domare inte är oavhängiga eller opartiska på ett sätt som inverkar menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för rättsväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.

Den tredje frågan i mål C-195/19

- 242 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan i mål C-195/19 för att få klarhet i huruvida principen om unionsrättens företräde ska tolkas så, att denna princip utgör hinder för en medlemsstats konstitutionella bestämmelser, såsom dessa tolkats av konstitutionsdomstolen i denna stat, enligt vilka en domstol i lägre instans inte har rätt att, med stöd av sin egen behörighet, underlåta att tillämpa en nationell bestämmelse som omfattas av tillämpningsområdet för beslut 2006/928 och som nämnda domstol – mot bakgrund av en dom från EU-domstolen – anser strida mot beslut 2006/928 eller mot artikel 19.1 andra stycket FEU.
- 243 Den hänskjutande domstolen har preciserat att denna fråga hänger samman med nyligen meddelad rättspraxis från Curtea Constituțională (Författningsdomstolen). Enligt nämnda rättspraxis kan unionsrätten, bland annat beslut 2006/928, inte ha företräde framför nationella konstitutionella bestämmelser. Enligt den hänskjutande domstolen finns det en risk för att de konstitutionella bestämmelser som tolkats på detta sätt av Curtea Constituțională (Författningsdomstolen) skulle kunna hindra tillämpningen av slutsatserna från EU-domstolens kommande dom i mål C-195/19.
- 244 Enligt fast praxis från EU-domstolen innebär principen om unionsrättens företräde att unionsrätten har företräde framför respektive medlemsstats nationella rätt. Denna princip medför således en skyldighet för samtliga myndigheter i medlemsstaterna att säkerställa unionsbestämmelsernas fulla verkan, och medlemsstaternas nationella rätt kan inte påverka unionsbestämmelsernas verkan i medlemsstaterna (dom av den 6 oktober 2020, La Quadrature du Net m.fl., C-511/18, C-512/18 och C-520/18, EU:C:2020:791, punkt 214 och där angiven rättspraxis).
- 245 Enligt principen om unionsrättens företräde får den omständigheten att en medlemsstat åberopar nationella bestämmelser, oavsett om det är fråga om konstitutionella sådana, inte undergräva unionsrättens enhetlighet och effektivitet. Enligt fast rättspraxis har principen om unionsrättens företräde nämligen verkningar gentemot samtliga organ i en medlemsstat, och nationella bestämmelser om fördelning av domstolarnas behörighet, inbegripet konstitutionella sådana, kan inte utgöra hinder för detta (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2013, Melloni,

C-399/11, EU:C:2013:107, punkt 59, och dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 148 och där angiven rättspraxis).

- 246 I detta avseende ska det särskilt påpekas att principen om unionsrättskonform tolkning av nationell rätt – som innebär att den nationella domstolen är skyldig att i möjligaste mån tolka nationell rätt i enlighet med de krav som följer av unionsrätten – följer av fördragens systematik, eftersom denna systematik möjliggör för den nationella domstolen att inom ramen för sin behörighet säkerställa att unionsrätten ges full verkan när den avgör det mål som anhängiggjorts vid den (dom av den 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 55 och där angiven rättspraxis).
- 247 Av principen om unionsrättens företrädare följer även att om det inte är möjligt att tolka nationell rätt i enlighet med kraven i unionsrätten, är den nationella domstol som inom ramen för sin behörighet ska tillämpa unionsbestämmelser skyldig att säkerställa att dessa bestämmelser ges full verkan genom att, med stöd av sin egen behörighet, vid behov, underlåta att tillämpa nationell lagstiftning, även senare sådan, som strider mot unionsbestämmelserna, utan att vare sig begära eller avvakta ett föregående upphävande av denna genom ett lagstiftningsförfarande eller annat konstitutionellt förfarande (dom av den 6 oktober 2020, La Quadrature du Net m.fl., C-511/18, C-512/18 och C-520/18, EU:C:2020:791, punkt 215 och där angiven rättspraxis).
- 248 I detta avseende ska det framhållas att varje nationell domstol, inom ramen för sin behörighet och i egenskap av myndighet i en medlemsstat, är skyldig att med avseende på det anhängiggjorda målet underlåta att tillämpa varje nationell bestämmelse som strider mot en unionsbestämmelse som har direkt effekt (dom av den 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 61, 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 161).
- 249 I förevarande mål är det närmare bestämt beslut 2006/928 som är föremålet för de överväganden från Curtea Constituțională (Författningsdomstolen) som den hänskjutande domstolen har hänvisat till. Såsom påpekats i punkt 172 ovan innebär beslut 2006/928 en skyldighet för Rumänien att utan dröjsmål uppnå de riktmärken som anges i beslutet. Eftersom dessa riktmärken är formulerade i klara och precisa ordalag och är ovillkorliga, har de direkt effekt.
- 250 Artikel 19.1 andra stycket FEU ålägger för övrigt medlemsstaterna en klar, precis och ovillkorlig skyldighet att uppnå ett resultat vad gäller den oavhängighet som ska känneteckna de domstolar som har att tolka och tillämpa unionsrätten (dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 146). Den hänskjutande domstolen är därför även skyldig att, inom ramen för sin behörighet och utifrån EU-domstolens överväganden i punkterna 208–223 ovan, säkerställa att artikel 19.1 andra stycket FEU ges full verkan genom att vid behov underlåta att tillämpa varje nationell bestämmelse som strider mot nämnda unionsbestämmelse.
- 251 För det fall det visar sig att artikel 19.1 andra stycket FEU eller beslut 2006/928 har åsidosatts, är det utifrån principen om unionsrättens företrädare påkallat att den hänskjutande domstolen underlåter att tillämpa de aktuella bestämmelserna, oavsett om dessa bestämmelser är lagfästa eller konstitutionsfästa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 150 och där angiven rättspraxis).
- 252 Mot denna bakgrund ska den tredje frågan i mål C-195/19 besvaras på följande sätt. Principen om unionsrättens företrädare ska tolkas så, att denna princip utgör hinder för en medlemsstats konstitutionella bestämmelser, såsom dessa tolkats av konstitutionsdomstolen i denna stat, enligt vilka en domstol i lägre instans inte har rätt att, med stöd av sin egen behörighet, underlåta att tillämpa en

nationell bestämmelse som omfattas av tillämpningsområdet för beslut 2006/928 och som nämnda domstol – mot bakgrund av en dom från EU-domstolen – anser strida mot beslut 2006/928 eller mot artikel 19.1 andra stycket FEU.

Rättegångskostnader

- ²⁵³ Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i de nationella målen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på de hänskjutande domstolarna att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Kommissionens beslut 2006/928/EG av den 13 december 2006 om inrättande av en mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption samt de rapporter som Europeiska kommissionen upprättat på grundval av detta beslut utgör rättsakter som beslutats av en unionsinstitution och som kan tolkas av EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF.
- 2) Artiklarna 2, 37 och 38 i akten om villkoren för Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning och om anpassning av de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen, jämförda med artiklarna 2 och 49 FEU, ska tolkas så, att beslut 2006/928, vad gäller dess rättsliga beskaffenhet, innehåll och verkningar i tiden, omfattas av tillämpningsområdet för fördraget mellan Europeiska unionens medlemsstater och Republiken Bulgarien och Rumänien om Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen. Detta beslut är, så länge det inte upphävs, till alla delar bindande för Rumänien. De riktmärken som anges i beslutets bilaga syftar till att säkerställa att Rumänien iakttar rättsstatsprincipen i artikel 2 FEU, och dessa riktmärken är bindande för nämnda medlemsstat, i det att medlemsstaten är skyldig att vidta lämpliga åtgärder för att genomföra dessa riktmärken och därvid i vederbörlig ordning, i enlighet med principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, beakta de rapporter som upprättas av kommissionen på grundval av nämnda beslut, särskilt de rekommendationer som anges i nämnda rapporter.
- 3) Bestämmelserna om rättsväsendets organisation i Rumänien – såsom bestämmelserna om utnämning på tillförordnad basis (*ad interim*) av ledande befattningshavare vid Domar- och åklagarinspektionen och bestämmelserna om inrättandet av en avdelning vid åklagarmyndigheten som ansvarar för utredning av överträdelse begångna inom rättsväsendet – omfattas av tillämpningsområdet för beslut 2006/928, vilket innebär att de krav som följer av unionsrätten, särskilt rättsstatsprincipen i artikel 2 FEU, ska iaktas inom ramen för dessa bestämmelser.
- 4) Artikel 2 och artikel 19.1 andra stycket FEU samt beslut 2006/928 ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser som antagits av en medlemsstats regering och som gör det möjligt för regeringen att på tillförordnad basis utnämna ledande befattningshavare vid den rättsliga myndighet som har till uppgift att utreda disciplinärenden och vidta disciplinåtgärder gentemot domare och åklagare, utan att regeringen därvid behöver iaktta det förfarande som enligt nationell rätt ska tillämpas vid utnämning av ordinarie ledande befattningshavare, då dessa bestämmelser kan ge upphov till rimliga tvivel om huruvida organets befogenheter och funktioner används som ett instrument för påtryckningar på eller politisk kontroll över domarnas och åklagarnas verksamhet.
- 5) Artikel 2 och artikel 19.1 andra stycket FEU samt beslut 2006/928 ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser som föreskriver att en specialiserad enhet vid åklagarmyndigheten ska inrättas med exklusiv behörighet att utreda överträdelse som begåtts av domare och åklagare, utan att inrättandet av en sådan enhet
 - motiveras utifrån objektiva och kontrollerbara krav på god rättskipning, och
 - åtföljs av specifika skyddsregler som gör det möjligt dels att eliminera varje risk för att denna enhet används som ett instrument för politiskt kontroll av dessa domares och åklagares verksamhet vilket skulle kunna undergräva deras oavhängighet, dels att säkerställa att denna behörighet kan utövas gentemot dessa med fullt iakttagande av de krav som följer av artiklarna 47 och 48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

- 6) Artikel 2 och artikel 19.1 andra stycket FEU ska tolkas så, att de inte utgör hinder för sådana nationella bestämmelser om statens skadeståndsansvar och domares personliga skadeståndsansvar för skador som vållats genom felaktiga rättsliga avgöranden, vari begreppet "felaktiga rättsliga avgöranden" definieras i allmänna och abstrakta ordalag. Dessa unionsbestämmelser ska däremot tolkas så, att de utgör hinder för sådana nationella bestämmelser då det däri föreskrivs att bedömningen att det är fråga om ett felaktigt rättsligt avgörande – företagen inom ramen för ett förfarande om statens skadeståndsansvar där den berörda domaren inte beretts tillfälle att yttra sig – även ska göra sig gällande inom ramen för ett efterföljande förfarande där det regressvis framställs anspråk på att den berörda domarens personliga skadeståndsansvar ska aktualiseras och då dessa nationella bestämmelser allmänt sett inte innehåller de skyddsregler som krävs för att förhindra att sådana regressvis framställda skadeståndsanspråk används som ett påtryckningsmedel gentemot domstolarnas verksamhet och för att säkerställa att den berörda domarens rätt till försvar iakttas, detta för att utesluta allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande domarnas pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter ägnade att påverka deras avgöranden och för att utesluta att det framstår som att dessa domare inte är oavhängiga eller opartiska på ett sätt som inverkar menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för rättsväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.
- 7) Principen om unionsrättens företräde ska tolkas så, att denna princip utgör hinder för en medlemsstats konstitutionella bestämmelser, såsom dessa tolkats av konstitutionsdomstolen i denna stat, enligt vilka en domstol i lägre instans inte har rätt att, med stöd av sin egen behörighet, underlåta att tillämpa en nationell bestämmelse som omfattas av tillämpningsområdet för beslut 2006/928 och som nämnda domstol – mot bakgrund av en dom från EU-domstolen – anser strida mot beslut 2006/928 eller mot artikel 19.1 andra stycket FEU.

Underskrifter