

**Sag C-291/19****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

9. april 2019

**Forelæggende ret:**

Curtea de Apel Braşov (Rumænien)

**Afgørelse af:**

28. marts 2019

**Klager:**

SO

**Indklagede:**

TP m.fl.

**Hovedsagens genstand**

Klage indgivet af SO til Curtea de Apel Braşov (appeldomstolen i Braşov), afdelingen for straffesager, over de kendelser, hvorved den udpegede anklager og chefanklageren i den særlige afdeling i tilknytning til anklagemyndigheden ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) (PÎCCJ) – Direcția Națională Anticorupție (det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse, herefter »DNA«) – Secția de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție (herefter »afdelingen for bekæmpelse af korruptionslignende overtrædelser«) henholdsvis traf afgørelse om at henlægge sagen og stadfæstede afgørelsen om at henlægge sagen indledt som følge af politianmeldelser, hvormed SO anmodede om, at en række retsmedsmænd, såvel anklagere som dommere, samt en advokat, pålægges strafansvar for bestemte overtrædelser.

**Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen**

I henhold til artikel 19, stk. 3, litra b), TEU og artikel 267 TEUF anmoder Curtea de Apel Braşov om fortolkning af Kommissionens beslutning 2006/928/EF af 13.

december 2006, af artikel 2 TEU, af artikel 4, stk. 3, TEU, af princippet om domstolenes uafhængighed, der er fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, samt af artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

### Præjudicielle spørgsmål

1. Skal den mekanisme for samarbejde og kontrol (MSK), der blev oprettet ved Europa-Kommissionens beslutning 2006/928/EF af 13. december 2006, anses for en retsakt udstedt af en EU-institution som omhandlet i artikel 267 TEUF, som kan fortolkes af Domstolen?
2. Er kravene i de rapporter, der udarbejdes inden for rammerne af denne mekanisme, bindende for Rumænien, især (men ikke alene) hvad angår behovet for at gennemføre lovændringer, som er forenelige med MSK's konklusioner samt med henstillingerne fra Venedigkommissionen og Europarådets Sættelse af Stater mod Korrupktion?
3. Skal artikel 2, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union, fortolkes således, at Rumæniens forpligtelse til at opfylde kravene i de rapporter, som udarbejdes inden for rammerne af den mekanisme for samarbejde og kontrol (MSK), der blev oprettet ved Kommissionens beslutning 2006/928/EF af 13. december 2006, er omfattet af medlemsstatens forpligtelse til at overholde retsstatsprincippet?
4. Er princippet om domstolenes uafhængighed, der er fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som fortolket i Den Europæiske Unions Domstols praksis (dom (Store Afdeling) af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), til hinder for, at der oprettes en afdeling for efterforskning af overtrædelser begået inden for retsvæsenet i tilknytning til anklagemyndigheden ved Înalta Curte de Casație și Justiție, henset til reglerne for udnævnelse/afsættelse af de anklagere, der er ansat i denne afdeling, reglerne for udøvelse af funktioner i forbindelse med denne afdeling samt den måde, hvorpå kompetencen fastlægges, herunder det begrænsede antal stillinger i denne afdeling?
5. Er artikel 47 [stk. 2] i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder vedrørende retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist til hinder for, at der oprettes en afdeling for efterforskning af overtrædelser begået inden for retsvæsenet i tilknytning til anklagemyndigheden ved Înalta Curte de Casație și Justiție, henset til reglerne for udøvelse af funktioner i forbindelse med denne afdeling samt den måde, hvorpå kompetencen fastlægges, herunder det begrænsede antal stillinger i denne afdeling?

## **Anførte EU-retlige forskrifter og anført praksis fra Domstolen**

Artikel 2 TEU, artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 19, stk. 1, TEU

Artikel 37 og 38 i akten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af de traktater, som Den Europæiske Union bygger på

Artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

Kommissionens beslutning 2006/928/EF af 13. december 2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områdenes retsreform og bekæmpelse af korrupsion

Rapport af 25. januar 2017 fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om fremskridt i Rumænien inden for rammerne af samarbejds- og kontrolmekanismen, hvori det – efter at have præciseret, at en »fuldstændig vurdering« af de for at opfylde MSK-målene vedtagne foranstaltninger kun kan »foretages ved at se på, om deres tilsigtede virkning opnås i praksis, om de kan anses for at være blevet forankret i den retlige og institutionelle ramme i landet, og om de er irreversible« – tilføjes, at de »bagvedliggende problemer som f.eks. anfægtelse af retsvæsenets uafhængighed og domstolsafgørelses legitimitet samt tilfælde af konkrete forsøg på at rulle reformer tilbage [uundgåeligt har] taget noget af farten af fremskridtene hen imod MSK-målene«.

Rapport af 13. november 2018 fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol, punkt 3.1 »Første benchmark: Retsvæsenets uafhængighed og reform af retsvæsenet«, inden for rammerne af kapitel 3 »Vurdering af fremskridt med opfyldelsen af henstillingerne i rapporten fra januar 2017« og kapitel 4 »Konklusion«

Domstolens dom af 27. februar 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), præmis 42-44

Domstolens dom af 25. juli 2018, Minister for Justice and Equality (mangler i retsvæsenet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), præmis 48

Domstolens dom af 13. juni 2017, Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2017:448).

## **Anførte nationale forskrifter**

Artikel 175 og 297 i Codul penal (den rumænske straffelov) samt artikel 339-341 i Codul de procedură penală (strafferetsplejeloven), hvis indhold er gengivet i anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-195/19.

Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție (lov nr. 78/2000 om forebyggelse, efterforskning og sanktionering af korrupktion), artikel 13<sup>2</sup>, hvorefter den specifikke længde af straffen som følge af overtrædelser i form af embedsmisbrug forøges med en tredjedel, såfremt den offentligt ansatte har opnået en uberettiget fordel for sig selv eller andre.

Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (lov nr. 304/2004 om retssystemets organisering), artikel 88<sup>1</sup>-88<sup>9</sup>, hvis indhold er gengivet i anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-195/19, samt artikel 88<sup>10</sup> og 88<sup>11</sup> vedrørende udøvelse af funktioner i forbindelse med Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (afdelingen for efterforskning af overtrædelser begået inden for retsvæsenet, herefter »SIIJ«) ved henholdsvis forflyttelse af tjenestemænd og betjente i kriminalpolitiet under direkte ledelse og direkte opsyn af anklageren i afdelingen samt indplacering i afdelingen af specialister inden for behandling og udnyttelse af information, økonomi, finans, told, informationsteknologi og andre områder; de to sidstnævnte artikler er blevet indført ved Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 12/2019 (lovdekret nr. 12/2019).

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2019 (lovdekret nr. 7/2019) om bl.a. ændring og supplerung af lov nr. 304/2004. Dette lovdekret indfører et nyt stykke, og navnlig stk. 6, i artikel 88<sup>1</sup>, hvorefter der ved »hierarkisk overordnet anklager« – i tilfælde af overtrædelser, der henhører under SIIJ's kompetence – forstås afdelingens chefanklager, selv med hensyn til foranstaltninger truffet, før afdelingen blev operationel. Ved ændring af artikel 88<sup>7</sup> tildeler dette lovdekret i stk. 1, litra d), SIIJ en ny kompetence, og navnlig at gøre brug af og afstå fra retsmidler i sager, som henhører under afdelingens kompetence, selv om de verserer for en retsinstans eller er endeligt afgjort, før afdelingen blev operationel.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea SIIJ (lovdekret nr. 90/2018 om foranstaltninger til operationalisering af SIIJ), artikel I og II, hvis indhold er gengivet i anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-195/19.

Afgørelse nr. 3 af 26. februar 2019 truffet af Înalta Curte de Casație și Justiție i en procedure om løsning af retlige spørgsmål om fortolkning af bestemmelserne i artikel 88<sup>8</sup>, stk. 2, i lov nr. 304/2004, ifølge hvilken anklagere fra tvistemålsafdelingen ved anklagemyndigheden ved Înalta Curte de Casație și Justiție eller anklagere fra anklagemyndigheden ved den ret, for hvilken sagen er indbragt, deltager i retsmøderne i de sager, der henhører under SIIJ's kompetence, hvor strafforfølgning er iværksat af DNA.

Afgørelse nr. 1519/2011 og nr. 2/2012 fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol), hvis relevante indhold er gengivet i anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-195/19, og Curtea Constituțională's afgørelse nr. 104/2018, hvis relevante indhold, især præmis 88 og 90, er gengivet i anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-195/19.

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne**

- 1 Ved fire politianmeldelser indgivet i december 2015 og februar 2016 anmodede SO om, at fire anklagere pålægges strafansvar for overtrædelser i form af embedsmisbrug, der er omhandlet i artikel 13<sup>2</sup> i lov nr. 78/2000 sammenholdt med artikel 297, stk. 1, i Codul penal, samt at en advokat i Braşov pålægges strafansvar for en overtrædelse i form af handel med indflydelse som omhandlet i artikel 291, stk. 1, i Codul penal. SO anførte, at de pågældende anklagere havde tilsidesat en række funktioner i deres hverv, nærmere bestemt dels ubegrundet nægtet at vurdere bestemte anmodninger indgivet af klageren, at give disse oplysninger eller at stille genparter af visse handlinger i sagsakterne i en straffesag til dennes rådighed, dels begået magtfordrejning og truffet ulovlige eller ugrundede foranstaltninger.
- 2 Efterfølgende indgav SO en politianmeldelse mod to dommere i Judecătoria Braşov (retten i første instans i Braşov) og Tribunalul Braşov (appeldomstolen i Braşov) og gjorde gældende, at de pågældende retsmedlemmer var medlemmer af en kriminel organisation og traf afgørelser til ugunst for SO i flere sager.
- 3 På grundlag af efterforskningen i den foreliggende situation traf Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Direcţia Naţională Anticorupţie – Secţia de combatere a infracţiunilor asimilate infracţiunilor de corupţie (anklagemyndigheden ved kassationsdomstolen – det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse – afdelingen for bekæmpelse af korruptionslignende overtrædelser) ved kendelse af 8. september 2017 afgørelse om at henlægge sagen med den begrundelse, at de konkrete former for adfærd ikke straffes i Codul penal og ikke blev udvist culpøst som omhandlet i Codul penal, og at overtrædelsen i form af oprettelse af en kriminel organisation ikke forelå.
- 4 Over denne afgørelse truffet af den udpegede anklager indgav SO klage til den hierarkisk overordnede anklager, dvs. chefanklageren i afdelingen for bekæmpelse af korruptionslignende overtrædelser inden for DNA, der ved kendelse af 20. oktober 2017 forkastede klagen.
- 5 På baggrund af disse omstændigheder indgav SO klage over afgørelsen om at henlægge sagen, og den 11. september 2018 blev sagen, efter at den ret, hvor sagen blev indbragt, erklærede sig inkompetent, optaget på retslisten ved den forelæggende ret, Curtea de Apel Braşov.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 6 Den forelæggende ret anfører, at eftersom retssager kræver deltagelsen af en anklager, deltog oprindeligt en anklager fra DNA og efterfølgende – efter ikrafttrædelse af ændringerne i lov nr. 304/2004 og Înalta Curte de Casaţie şi Justiţiei afgørelse nr. 3 af 26. februar 2019 – en anklager fra anklagemyndigheden ved Curtea de Apel Braşov i retsmøderne. Såfremt det fastslås, at SO's klage er grundet, skal den forelæggende ret hjemvise sagen til SIIJ til strafforfølgning.

- 7 Idet den fortsatte behandling af hovedsagen indebærer deltagelsen af anklagere fra SIIJ, finder den forelæggende ret det nødvendigt at få afklaret, hvorvidt EU-retten er til hinder for en national lovgivning, hvorved der oprettes en særlig afdeling af anklagemyndigheden som den omhandlede.
- 8 For så vidt angår det første spørgsmål, som vedrører MSK's karakter, anfører den forelæggende ret, at denne mekanisme blev oprettet ved beslutning 2006/928/EF på grundlag af artikel 37 og 38 i akten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af de traktater, som Den Europæiske Union bygger på.
- 9 På grundlag af ovenstående bestemmelser, af rapporten af 25. januar 2017 fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet samt af muligheden for at træffe sanktioner i tilfælde af undladelse af at opfylde tilsagn såvel som med henvisning til dom af 13. juni 2017, Florescu m.fl., hvori Domstolen fastslog, at aftalememorandummet mellem Det Europæiske Fællesskab og Rumænien, undertegnet i Bukarest og i Bruxelles den 23. juni 2009, skal anses for en retsakt udstedt af en EU-institution som omhandlet i artikel 267 TEUF, der kan fortolkes af Domstolen, ønsker den forelæggende ret oplyst, om MSK ligeledes skal anses for en retsakt udstedt af en EU-institution, som kan fortolkes af Domstolen.
- 10 Med hensyn til det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret, med henvisning til rapporten af 13. november 2018 fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, i hvis konklusion det anføres, at »[f]or at afhjælpe situationen anbefales følgende foranstaltninger: [...] [o]mgående suspendere gennemførelsen af retsplejelovene og efterfølgende nøddekreter [samt] [r]evidere retsplejelovene under fuld hensyntagen til henstillingerne inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol og fra Venedigkommissionen og GRECO«, oplyst, om de udtrykkelige henstillinger i de rapporter, der udarbejdes inden for rammerne af denne mekanisme, er bindende – med den konsekvens, at den forelæggende ret kan fastslå, at de nationale bestemmelser om oprettelse af SIIJ er suspenderet eller skal suspenderes – og om denne bindende karakter er strengt begrænset til rapportens konklusion eller snarere også omfatter andre bemærkninger i rapporten, og navnlig de bemærkninger, som angiver de nationale foranstaltninger, der står i strid med henstillingerne fra Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret (Venedigkommissionen) og Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korrupsion (GRECO).
- 11 I denne forbindelse anfører den forelæggende ret, at Kommissionens rapport af 13. november 2018 udtrykkeligt angiver, at oprettelsen af en særlig afdeling for efterforskning af overtrædelser begået inden for retsvæsenet er en af de foranstaltninger, som har haft negativ indflydelse på retsvæsenets uafhængighed og undergravet befolkningens tillid til retsvæsenet.
- 12 I denne sammenhæng fremhæves det udtrykkeligt i Venedigkommissionens udtalelse nr. 924/2018 af 20. oktober 2018, at »særlige bekymringer også vedrører [...] den nye SIIJ«, og det fremgår af den ad hoc-rapport om Rumænien, som

GRECO vedtog den 19.-23. marts 2018, punkt 33 og 34, bl.a., at »[e]n af de mest omtvistede ændringer udgøres af oprettelsen [...] af en ny afdeling for efterforskning af overtrædelser begået inden for retsvæsenet, der af mange betragtes som en anomali i den nuværende institutionelle struktur, især i) fordi der ikke foreligger specifikke oplysninger eller vurderinger, som bekræfter tilstedeværelsen af strukturelle problemer i retsvæsenet i et omfang, som begrundet en sådan foranstaltning; ii) henset til kriterierne for udpegning af afdelingens ledere; og iii) fordi denne afdeling savner egnede efterforskere og efterforskningsinstrumenter, i modsætning til andre specialiserede organer til strafforfølgning. Det fremhæves endvidere, at dette organ med det samme er blevet overbebyrdet med arbejde på grund af [...] foranstaltninger vedrørende omgående overførsel af en lang række sager fra andre retsforfølgende myndigheder, som dets begrænsede personale ikke er i stand til at håndtere (15 personer i alt afhængig af lovforslaget)«, og at »nok så alvorlig er frygten for, at denne afdeling let vil kunne anvendes mod bedre vidende til at fratage de specialiserede anklagemyndigheder visse igangværende sager eller til at gribe ind i vigtige følsomme sager, når der er indgivet klage over en retsmedsmand, hvorefter den automatisk overgår til den nye afdeling«. Denne udtalelse henstiller om at lade være med at oprette SIIJ.

- 13 Med sit tredje og fjerde præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret uanset besvarelsen af de to første spørgsmål oplyst, om de principper, der ligger til grund for den europæiske retsorden, og som er fastsat i traktaten om Den Europæiske Union, skal fortolkes således, at de er til hinder for de nævnte nationale bestemmelser, da disse henset til deres indhold og til den analyse, der er foretaget inden for rammerne af MSK og inden for rammerne af Venedigkommissionen og GRECO, kan være til fare for retsstaten og for retsvæsenets uafhængighed.
- 14 I denne sammenhæng gengiver den forelæggende ret, efter at have henvist til bestemmelserne i artikel 19, stk. 1, TEU og Domstolens dom i sagen Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16), præmis 42-44, og i sagen Minister for Justice and Equality (mangler i retsvæsenet) (C-216/18 PPU), præmis 48, nogle kritikpunkter, som Venedigkommissionen og GRECO har fremført angående ændringerne i lov nr. 304/2004 om oprettelse af SIIJ.
- 15 Et første kritikpunkt vedrører opbygningen af SIIJ, der består af 15 anklagere, som hvert år skal behandle tusindvis af sager. Disse sager blev tidligere behandlet af over 150 anklagere, fordelt på 19 grene af anklagemyndigheden, og de 15 anklagere i den nye afdeling vil tydeligvis ikke kunne håndtere denne arbejdsmængde, hvilket vil have negative virkninger for kvaliteten af strafforfølgningen.
- 16 Et yderligere kritikpunkt omfatter den omstændighed, at SIIJ er konfigureret som en særlig enhed med sæde i byen Bukarest, således at der kræves en langt større indsats af de retsmedsmænd, der efterforskes, og disse skal tilbagelægge lange strækninger for at deltage i retsmøder og påføres store udgifter, hvilket også kan

gøre det vanskeligt for den pågældende retsembedsmand at tilrettelægge sit forsvar på tilfredsstillende vis.

- 17 Der er også blevet rettet kritik mod reglerne for udnævnelse af chefanklageren og af de 14 andre anklagere, hvor samtalen repræsenterer 60% af prøven, fordi dette ikke giver tilstrækkelige garantier for en upartisk udvælgelsesproces.
- 18 Det fremgår endvidere ikke klart, hvorledes anklagerne i SIIJ selv faktisk kan efterforskes for eventuelle overtrædelser, især overtrædelser begået som et led i deres funktioner.
- 19 Genstand for kritik er også ændringerne ved Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2019, som er blevet vedtaget uden at indhente en udtalelse fra Consiliu Superior al Magistraturii (det øverste retsråd). Indføjjelsen af stk. 6 i artikel 88<sup>1</sup> i lov nr. 304/2004 er således blevet opfattet som et første skridt mod at unddrage afdelingen fra kompetencen hos lederen af anklagemyndigheden, indtil afdelingen de facto omdannes til en særskilt anklagemyndighed.
- 20 Da strafforfølgning af en retsembedsmand kan medføre suspension af den pågældende fra sit hverv, kan SIIJ i relation til aspekterne vedrørende dens organisering og funktion opfattes som en faktor, der kan udøve pres på retsvæsenets uafhængighed.
- 21 Vedrørende det femte spørgsmål redegør den forelæggende ret for en række omstændigheder, på baggrund af hvilke der kan næres tilstrækkelig tvivl om, at SIIJ kan udøve strafforfølgning på en sådan måde, at det i kombination med de øvrige foranstaltninger inden for rammerne af retsforhandlingerne kan sikres, at sager afgøres inden en rimelig frist.
- 22 Den omstændighed, at kun 6 stillinger ud af 15 som anklager var besat den 5. marts, hvilket svarer til en besættelsesandel på 40%, klart lavere end den hos andre grene af anklagemyndigheden; den omstændighed, at 1 422 sager er blevet registreret hos SIIJ, efter at afdelingen er blevet operationel, og henset til, at afdelingen også skal behandle 795 procedurer af generel karakter (anmeldelser, anmodninger, indlæg, begæringer af varierende art); og den omstændighed, at det er forekommet, at SIIJ skal gribe ind i andre straffesager, når der er indgivet klage over retsembedsmænd i relation til disse sager, især i følsomme sager og i sager med genklang i medierne, er elementer, der foranlediger den forelæggende ret til at nære tvivl om muligheden for at udføre en effektiv efterforskning og sikre, at sager afgøres inden en rimelig frist, hvilket rejser spørgsmålet om, hvorvidt den vurderede nationale lovgivning opfylder kravene i artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- 23 Den forelæggende ret henviser til de andre tre anmodninger om præjudiciel afgørelse, og navnlig sag C-83/19, C-127/19 og C-195/19, hvor der er rejst spørgsmål, som delvist er identiske med de i den foreliggende sag omhandlede.