

**Mål C-291/19****Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

9 april 2019

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Curtea de Apel Braşov (Rumänien)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

28 mars 2019

**Klagande:**

SO

**Motparter:**

TP m.fl.

**Saken i det nationella målet**

Överklagande ingett av SO till Curtea de Apel Braşov. Överklagandet avser 1) beslutet av ansvarig åklagare att lägga ned förundersökningen avseende brott som anmälts av SO och som påstås ha begåtts av åklagare och domare samt en advokat, och 2) beslutet av chefsåklagaren vid åklagarmyndigheten vid Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (Högsta domstolen) - Direcţia Naţională Anticorupţie (Nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet, nedan kallat DNA) - Secţia de combatere a infracţiunilor asimilate infracţiunilor de corupţie (Avdelningen för bekämpning av korruption och med korruption jämställda brott) att fastställa beslutet från den ansvarige åklagaren.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

I enlighet med artikel 19.3 b FEU och artikel 267 FEUF har Curtea de Apel Braşov framställt en begäran om tolkning av kommissionens beslut 2006/928/EG av den 13 december 2006, artikel 2 FEU, artikel 4.3 FEU och principen om domares oavhängighet, vilken är stadfäst i artikel 19.1 andra stycket FEU och i

artikel 47 och artikel 47.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

### **Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande**

1. Ska den mekanism för samarbete och kontroll, vilken inrättats genom kommissionens beslut 2006/928/EG av den 13 december 2006, anses vara en rättsakt som beslutats av en unionsinstitution, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, vilken kan tolkas av Europeiska unionens domstol?

2. Är de krav som åläggs i de rapporter som upprättats inom ramen för mekanismen för samarbete och kontroll bindande för Rumänien, särskilt (men inte enbart) kravet att ändringar i lagstiftningen ska vara förenliga med de slutsatser som utfärdats enligt mekanismen för samarbete och kontroll och med de rekommendationer som utfärdats av Venedigkommissionen och Europarådets grupp av stater mot korruption?

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 mekanismen för samarbete och kontroll, vilken inrättats genom kommissionens beslut 2006/928/EG av den 13 december 2006, 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 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, såsom den principen tolkats av Europeiska unionens domstol (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 Înalta Curte de Casație și Justiție inrättas en avdelning för utredning av överträdelse begångna inom domstolsväsendet, med hänsyn till reglerna för utnämning/entledigande av åklagarna på den avdelningen, till reglerna för tjänsteutövning på den avdelningen, till det sätt på vilket avdelningens befogenhet bestäms samt till det begränsade antalet tjänster på den avdelningen?

5. Utgör artikel 47 [andra stycket] i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna angående rätten till en rättvis rättegång inom skälig tid hinder för att det hos åklagarmyndigheten vid Înalta Curte de Casație și Justiție inrättas en avdelning för utredning av överträdelse begångna inom domstolsväsendet, med hänsyn till reglerna för tjänsteutövning på den avdelningen, till det sätt på vilket avdelningens befogenhet bestäms samt till det begränsade antalet tjänster på den avdelningen?

### **Åberopad unionslagstiftning och åberopad unionsrättspraxis**

Artiklarna 2, 4.3 och 19.1 FEU.

Artiklarna 37 och 38 i akt om villkoren för Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning och om anpassning av de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen.

Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

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.

Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om Rumäniens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen av den 25 januari 2017, i vilken det – efter att det angetts att ”åtgärder [för att uppfylla målsättningarna med mekanismen för kontroll och samarbete] ... bara [kan] bedömas heltäckande genom att man granskar huruvida deras avsedda verkan faktiskt märks, och om de kan anses förankrade i Rumäniens rättsliga och institutionella ordning och kommer att vara beständiga” – slås fast att ”underliggande problem som ifrågasättande av rättsväsendets oberoende och domstolsbeslutens effekt, och ibland specifika försök att upphäva reformer, har oundvikligen saktat ned utvecklingen mot att nå mekanismens mål”.

Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om Rumäniens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen av den 13 november 2018: Avsnitt 3.1, ”Första riktmärket: Rättsväsendets oberoende och reformen av rättsväsendet” i kapitel 3, ”Bedömning av framstegen med rekommendationerna i rapporten från januari 2017” och kapitel 4, ”Slutsats”.

Domstolens dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), punkterna 42–44.

Domstolens dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), punkt 48.

Dom av den 13 juni 2017, Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2017:448).

### **Anförda nationella bestämmelser**

Artiklarna 175 och 297 i Codul penal (strafflagen) och artiklarna 339, 340 och 341 i Codul de procedură penală (straffprocesslagen). Innehållet i dessa bestämmelser är återgivet i begäran om förhandsavgörande i mål C-195/19.

Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție (lag nr 78/2000 om förebyggande, utredning och lagföring av korruptionsbrott), artikel 13<sup>2</sup> enligt vilken minimistraffet vid brottet missbruk av tjänsteställning ska ökas med en tredjedel om den offentliganställda för egen eller annans del dragit otillbörlig fördel.

Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (lag nr 304/2004 om domstolsväsendets organisation), artiklarna 88<sup>1</sup>–88<sup>9</sup> (innehållet i dessa bestämmelser är återgivet i begäran om förhandsavgörande i mål C-195/19) samt artiklarna 88<sup>10</sup> och 88<sup>11</sup> angående utförandet av de uppgifter som tilldelats Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (avdelningen för utredning av överträdelse begångna inom domstolsväsendet), genom att placera tjänstemän och poliser under den direkta kontrollen av avdelningens chefsåklagare och under dennes direkta order, samt angående placeringen på den avdelningen av specialister inom informationshantering, ekonomi, finans, tull och it samt andra områden. De båda sistnämnda artiklarna infördes genom Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 12/2019 (undantagsförordning nr 12/2019).

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2019 (regeringens undantagsförordning nr 7/2019), vilken bland annat ändrar och kompletterar lag nr 304/2004. Genom denna undantagsförordning införs en ny punkt 6 i artikel 88<sup>1</sup>. Enligt den punkten ska, vid brott som faller inom befogenhet för avdelningen för utredning av överträdelse begångna inom domstolsväsende, med ”den hierarkiskt överordnade åklagaren” förstås chefsåklagaren på den avdelningen, inbegripet i bestämmelser som antagits före det att avdelningen inlett sin verksamhet. Genom undantagsförordningen ändras artikel 88<sup>7</sup> genom att det i punkt 1 d föreskrivs att avdelningen för utredning av överträdelse begångna inom domstolsväsendet ges nya befogenheter att besluta huruvida överklaganden ska ske i mål som faller inom dess behörighet, även i pågående mål vid domstol eller i mål som slutligt avgjorts innan avdelningen påbörjat sin verksamhet.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unsele măsuri de organizare a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (undantagsförordning nr 90/2018 om närmare bestämmelser om avdelningen för utredning av överträdelse inom domstolsväsendets verksamhet), artiklarna I och II. Innehållet i dessa bestämmelser är återgivet i begäran om förhandsavgörande i mål C-195/19.

Înalta Curte de Casație și Justiție dom nr 3 av den 26 februari 2019. Det avgörandet meddelades i ett mål avseende överklagandet av rättsfrågor och innebär att artikel 88<sup>8</sup> punkt 2 i lag nr 304/2004 ska tolkas så, att åklagarmyndigheten vid förhandlingar i mål som omfattas av avdelningen för utredning av överträdelse begångna inom domstolsväsendets befogenhet och i vilka åtal väckts av DNA, ska företrädas av åklagare från åklagarmyndigheten vid Înalta Curte de Casație și Justiție eller av åklagare från åklagarmyndigheten vid den domstol som handlägger målet.

Curtea Constituțională (Författningsdomstolen) domar nr 1519/2011 och nr 2/2012. Det för målet relevanta innehållet är återgivet i begäran om förhandsavgörande i mål C-195/19. Curtea Constituțională dom nr 104/2018. Det för målet relevanta innehållet, särskilt punkterna 88 och 90, är återgivet i begäran om förhandsavgörande i mål C-195/19.

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 SO gjorde i december 2015 och i februari 2016 sammanlagt fyra brottsanmälningar. Anmälningarna avsåg brottet missbruk av tjänsteställning, i den mening som avses i artikel i lag nr 78/2000 jämförd med artikel 297 punkt 1 i strafflagen, begånget av fyra åklagare samt brottet bestickning enligt artikel 291 punkt i strafflagen begånget av en advokat från Braşov. SO har gjort gällande att nämnda åklagare har brutit mot olika tjänsteålägganden genom att 1) utan grund vägra att pröva hans anmälningar, utan grund vägra att lämna ut uppgifter till honom samt utan grund förse honom med kopior av vissa handlingar i förundersökningen, eller genom att 2) överskrida sina befogenheter samt vidta åtgärder som var rättsstridiga eller saknade rättslig grund.
- 2 SO gjorde senare en brottsanmälan mot två domare vid Judecătoria Braşov (Förstainstansdomstolen i Braşov) och vid Tribunalul Braşov (Överdomstolen i Braşov). SO gjorde gällande att dessa båda domare ingick i en kriminell organisation och att de hade meddelat för honom ogynnsamma avgöranden i olika processer.
- 3 Efter genomförd utredning förordnade Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie - Direcţia Naţională Anticorupţie - Secţia de combatere a infracţiunilor asimilate infracţiunilor de corupţie (Åklagarmyndigheten vid Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet – Avdelningen för bekämpning av brott som är likställda med korruption) i beslut av den 8 september 2017 att förundersökningarna skulle läggas ned. Åklagarmyndigheten fann att gärningarna inte var straffbelagda i strafflagen och inte begåtts av oaktsamhet i den mening som avses i strafflagen. Beträffande brottet inrättandet av en kriminell organisation gick den gärningen inte att styrka.
- 4 SO begärde att flera beslut som fattats av den åklagare som handlagt ärendet skulle omprövas av den hierarkiskt överordnade åklagaren, nämligen chefsåklagaren på avdelningen för bekämpning av brott som är likställda med korruption vid DNA. Chefsåklagaren fann i beslut av den 20 oktober 2017 att det inte fanns anledning att ompröva besluten.
- 5 SO överklagade beslutet om nedläggning av förundersökning till domstol. Domstolen i första instans ansåg sig inte vara behörig och SO överklagade då till Curtea de Apel Braşov (Appellationsdomstolen i Braşov). Överklagandet diariefördes vid den domstolen den 11 september 2018.

### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 6 Den hänskjutande domstolen har angett att eftersom ett förfarande i domstol med nödvändighet kräver en åklagares deltagande, närvarade inledningsvis en åklagare från DNA vid förhandlingstillfällena och, efter ikraftträdande av ändringarna i lag nr 304/2004 och Înalta Curte de Casaţie şi Justiţiei dom nr 3 av den 26 februari

2019, närvarade en åklagare från åklagarmyndigheten vid Curtea de Apel Braşov. Den hänskjutande domstolen måste för att kunna bedöma om det finns fog för SO:s överklagande överlämna målet till avdelningen för utredning av överträdelser begångna inom domstolsväsendet för väckande av åtal.

- 7 Den hänskjutande domstolen har angett att det således måste avgöras huruvida unionsrätten utgör hinder för nationell lagstiftning som inrättar en sådan särskild avdelning vid åklagarmyndigheten, eftersom en åklagare från avdelningen för utredning av brott begångna inom domstolsväsendet kommer att delta i det nationella målets fortsatta handläggning.
- 8 Beträffande den första frågan, som rör beskaffenheten av mekanismen för kontroll och samarbete, har den hänskjutande domstolen angett att mekanismen inrättades genom beslut 2006/928/EG i enlighet med artiklarna 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.
- 9 Den hänskjutande domstolen anser att det finns anledning att begära att EU-domstolen klargör huruvida mekanismen för samarbete och kontroll utgör en rättsakt som kan vara föremål för sistnämnda domstols tolkning, eftersom EU-domstolen i dom av den 13 juni 2017, Florescu m.fl., funnit att det samförståndsavtal mellan Europeiska gemenskapen och Rumänien, som ingicks i Bukarest och Bryssel den 23 juni 2009 ska betraktas som en rättsakt som beslutats av en unionsinstitution i den mening som avses i artikel 267 FEUF. Den hänskjutande domstolen anser även att det finns anledning att begära nämnda klargörande mot bakgrund av ovannämnda bestämmelser, rapporten från kommissionen till Europaparlamentet och rådet av den 25 januari 2017 samt möjligheten att införa sanktioner vid bristande efterlevnad av åtagandena.
- 10 Beträffande den andra frågan har den hänskjutande domstolen hänvisat till rapporten från kommissionen till Europaparlamentet och rådet av den 13 november 2018. I slutsatsen till den rapporten anges att ”för att avhjälpa situationen rekommenderas ... att omedelbart avbryta genomförandet av lagarna om rättsväsendet och efterföljande undantagsförordningar [och] ... se över lagarna om rättsväsendet med fullt beaktande av de rekommendationer som utfärdats inom mekanismen samt av Venedigkommissionen och Greco” och har begärt att EU-domstolen ska fastställa huruvida åtgärder som uttryckligen rekommenderas inom ramen för mekanismen för kontroll och samarbete är bindande, vilket skulle göra det möjligt för den hänskjutande domstolen att förklara att de nationella bestämmelserna om införande av avdelningen för utredning av överträdelser begångna inom domstolsväsendet tills vidare inte ska tillämpas eller tills vidare inte borde tillämpas, samt huruvida en eventuell bindande verkan är strängt begränsad till slutsatserna i rapporterna eller om andra konstateranden i rapporten också har sådan verkan, i synnerhet konstateranden i vilka det anges att nationella åtgärder strider mot rekommendationerna från Europarådets Europeiska kommission för demokrati genom lag (Venedigkommissionen) och från Gruppen av stater mot korruption (Greco).

- 11 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende förklarat att det i kommissionens rapport av den 13 november 2018 uttryckligen anges att en av de åtgärder som har inverkat negativt på domarnas oavhängighet och undergrävt förtroendet för rättsväsendet är inrättandet av en särskild avdelning för utredning av överträdelse som begås inom domstolsväsendet.
- 12 I Venedigkommissionens yttrande nr 924 av den 20 oktober 2018 anges i detta avseende att ”den nya avdelningen för utredning av överträdelse begångna inom domstolsväsendet ger upphov till särskilda farhågor”, och i den särskilda rapport om Rumänien som Greco antog den 19–23 mars 2018, anges i punkterna 33 och 34 bland annat att ”en av de mest kontroversiella ändringarna avser inrättandet ... av en ny avdelning för att utreda överträdelse begångna inom domstolsväsendet, [som] av många betraktas som en anomali i den nuvarande institutionella strukturen, särskilt på grund av att i) det inte finns några uppgifter eller några särskilda utredningar som visar att det finns strukturella problem i domstolsväsendet som skulle motivera ett sådant initiativ, ii) det sätt på vilket dess ledning utses och iii) en sådan avdelning inte skulle ha tillgång till lämpliga utredare och utredningsverktyg, till skillnad från andra specialiserade enheter som har befogenhet att väckta åtal. I rapporten påpekas även att avdelningen omedelbart skulle bli överbelastad på grund av de bestämmelser ... om omedelbar överföring till avdelningen av flera ärenden som tilldelats andra åklagarmyndigheter, medan antalet planerade tjänster (15 i lagförslaget) är för litet i förhållande till den förväntade arbetsbördan och ”en än större farhåga är att avdelningen med lätthet skulle kunna användas för att frånta specialiståklagare ärenden som de handlägger och att avdelningen skulle kunna ingripa i känsliga ärenden av stort intresse, där det är fråga om en anmälan mot en domare eller åklagare, eftersom den nya avdelningen med automatik skulle vara behörig. I rapporten rekommenderas att Rumänien avstår från att inrätta en avdelning för utredning av överträdelse begångna inom domstolsväsendet.
- 13 Den hänskjutande domstolen begär med den tredje och fjärde frågan att EU-domstolen, oberoende av hur den första och den andra frågan besvaras, ska fastställa huruvida de principer som ligger till grund för den europeiska rättsordningen, vilka är stadfästa EU-fördraget, ska tolkas så, att de utgör hinder för de aktuella bestämmelserna i nationell rätt på grund av den fara som de – med hänsyn till sitt innehåll och de bedömningar som gjorts inom ramen för mekanismen för kontroll och samarbete samt av Venedigkommissionen och Greco – utgör för rättsstaten och domstolarnas oberoende.
- 14 Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang erinrat om bestämmelserna i artikel 19.1 FEU och EU-domstolens domar Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16), punkterna 42–44, och Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet) (C-216/18), punkt 48. Den hänskjutande domstolen har därefter återgett en del av den kritik som framställts av Venedigkommissionen

och Greco mot de ändringarna av lag nr 304/2004 genom vilka avdelningen för utredning av överträdelser begångna inom domstolsväsendet inrättades.

- 15 Den första kritiken rör avdelningens struktur. Den består av 15 åklagare som varje år ska handlägga tusentals ärenden. Dessa ärenden handlades tidigare av mer än 150 åklagare från 19 åklagarmyndigheter. Det är uppenbart att de 15 åklagarna inte kommer att kunna hantera denna volym av ärenden, vilket kommer att få följder för kvaliteten på lagföringen.
- 16 Ytterligare kritik rör det faktum att avdelningen är tänkt som en enda enhet med säte i Bukarest. Detta innebär att de domare som är föremål för förundersökning måste göra större uppoffringar och bära större kostnader för att kunna delta i förhör, vilket kan påverka deras rätt till försvar.
- 17 Kritik riktas också mot förfarandet för att utse chefsåklagaren på avdelningen samt övriga 14 åklagare. Intervjun är viktad till 60 procent av det sammanlagda resultatet, vilket inte ger tillräckliga garantier för ett opartiskt urvalsförfarande.
- 18 Det är inte heller klart hur åklagarna på avdelningen själva kan utredas för brott som de kan ha begått, i synnerhet brott som har samband med deras tjänsteåligganden.
- 19 De ändringar som har gjorts genom Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2019, vilka genomförts utan yttrande från Consiliu Superior al Magistraturii (Högsta rådsrådet). Införandet av punkt 6 i artikel 88<sup>1</sup> i lag nr 304/2004 sågs därför som ett första steg mot att placera avdelningen utanför statsåklagarens kontroll, innan avdelningen de facto blir en separat åklagarmyndighet.
- 20 Eftersom väckande av åtal mot en domare eller åklagare kan leda till att vederbörande blir avstängd, kan avdelningen, med avseende på de organisationella och funktionella aspekter som är aktuella, uppfattas som ett instrument för att utöva påtryckningar som kan inverka på domstolsväsendets oberoende.
- 21 Beträffande den femte frågan har den hänskjutande domstolen angett ett antal omständigheter vilka fått den att anse att det finns tillräckliga tvivel angående möjligheten att ett ärende avgörs inom skälig tid, med hänsyn till genomförandet av förundersökningen samt de åtgärder som vidtas i samband med förhandlingen.
- 22 Det faktum att endast sex av de femton åklagartjänsterna var tillsatta den 5 mars 2019, vilket är en besättningsgrad på 40 procent och betydligt under andra åklagarmyndigheter, det faktum att 1 422 ärenden registrerats hos avdelningen sedan den dag då den inledde sin verksamhet och att avdelningen också är ansvarig för 795 allmänna ärenden (klagomål, ansökningar, inlagor och andra spörsmål) och det faktum att det nu även finns en möjlighet att avdelningen också ska handlägga andra förundersökningar när anmälningar om brott riktats mot åklagare i samband med dessa förundersökningar (i synnerhet i känsliga ärenden av medialt intresse), innebär att den hänskjutande domstolen hyser tvivel huruvida



det är möjligt för avdelningen att genomföra effektiva förundersökningar och se till att ärenden avgörs inom skälig tid. Detta innebär att det kan ifrågasättas huruvida den aktuella nationella lagstiftningen är förenlig med kraven i artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

- 23 Den hänskjutande domstolen har hänvisat till begäran om förhandsavgörande i mål C-83/19, mål C-127/19 respektive C-195/19, vilka innehåller frågor som delvis liknar dem i förevarande mål.

ARBETS  
DOKUMENT