Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 4. marts 2021 [1]

Forenede sager C-811/19 og C-840/19

Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție
mod
FQ,
GP,
HO,
IN,
procesdeltager:
JM
(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien))
og
Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție
mod
NC

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien))

»Præjudiciel forelæggelse – beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser – artikel 325, stk. 1, TEUF – straffesager vedrørende korruption – projekter delvist finansieret af EU-midler – national lovgivning, der indfører krav om specialiserede dommerkollegier i korruptionssager – en forfatningsdomstols afgørelse om fornyet behandling i første instans af retsafgørelser afsagt af ikke-specialiserede kollegier – ret til en domstol, der forudgående er oprettet ved lov – artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – retsvæsenets uafhængighed – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – EU-rettens forrang – disciplinærsager mod dommere«

[1] – Originalsprog: engelsk.

I. Indledning

1. Er en dom fra en national forfatningsdomstol, som fastslår, at den nationale øverste domstol ikke har opfyldt sin retlige forpligtelse til at oprette specialiserede kollegier, der skal behandle korruptionssager i første instans, hvilket fører til den fornyede behandling af allerede afgjorte korruptionssager, forbundet med forvaltningen af EU-midler, forenelig med EU-retten?

2. Dette er i det væsentlige den problemstilling, som Domstolen skal tage stilling til i disse sager. Den forelæggende ret ønsker i forbindelse med disse omstændigheder fastslået, om artikel 325, stk. 1, TEUF og princippet om retsvæsenets uafhængighed, der er knæsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og i artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), er til hinder for vedtagelsen af en sådan forfatningsretlig afgørelse. Sagerne rejser også spørgsmålet, om chartrets artikel 47, stk. 2, omfatter kravet om dommeres specialisering.

3. En række af problemstillingerne i disse sager er overlappende med de problemstillinger, der allerede er taget stilling i de parallelle forenede sager C-357/19 og C-547/19, Euro Box Promotion m.fl., hvori jeg fremsætter et særskilt forslag til afgørelse i dag [2]. De foreliggende sager deler også en række kendetegn med andre (flere) anmodninger om præjudiciel afgørelse, som forskellige rumænske retter har indleveret til Domstolen i løbet af 2019, hvori jeg tidligere har fremsat (det ledende) forslag til afgørelse, Asociația Forumul Judecătorilor din România m.fl. [3]. For så vidt som problemstillingerne i de foreliggende sager allerede er blevet dækket af disse forslag til afgørelse, vil jeg støtte mig til min allerede foretagne bedømmelse.

II. Relevante retsforskrifter

A. EU-ret

1. Svigskonventionen

4. De relevante bestemmelser i den konvention, der er udarbejdet med hjemmel i artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (herefter »svigskonventionen«) [4], er gengivet i punkt 4 og 5 i forslaget til afgørelse i sagen Euro Box Promotion.

B. Rumænsk ret

1. Strafferetsplejelov

5. Artikel 281, stk. 1, litra a), i Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penalală (lov nr. 135/2010 om strafferetspleje, herefter »strafferetsplejeloven«), der har overskriften »Absolut ugyldighed«, indfører blandt de grunde, der »altid medfører ugyldighed«, tilsidesættelse af reglerne om dommerkollegiers sammensætning.

[2] – Sag C-357/19 og C-547/19, herefter under et »forslaget til afgørelse i sagen Euro Box Promotion« ved henvisninger.

[3] – Jf. mit forslag til afgørelse i sagerne Asociația »Forumul Judecătorilor din România«, m.fl., C-83/19, C-127/19 og C-195/19, C-291/19 og C-355/19, EU:C:2020:746, herefter under et »forslaget til afgørelse i AFJR-sagen« ved henvisninger. Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse fremsat samme dag, Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747).

[4] – EFT 1995, C 316, s. 49.

6. Strafferetsplejelovens artikel 421, stk. 2, litra b), der har overskriften »Afgørelse af appelsager«, bestemmer: »En ret, der træffer afgørelse i en appelsag, skal træffe en af de følgende afgørelser:

[…]

ophæve dommen i første instans og beslutte, at sagen hjemvises til den ret, hvis afgørelse er blevet ophævet af den grund, som en af parterne har gjort gældende, at retsforhandlingerne ved den ret fandt sted uden denne part, som enten ikke var lovligt indstævnet, eller, hvis han eller hun var lovligt indstævnet, ikke var i stand til at møde og at give retten meddelelse herom. Sagen skal også hjemvises til den ret, hvis afgørelse er blevet ophævet, når en af de absolutte ugyldighedsgrunde foreligger, undtagen i tilfælde af manglende kompetence, hvor sagen skal henvises til den ret, der har kompetence.«

7. Strafferetsplejelovens artikel 426, stk. 1, artikel 428, stk. 1, og artikel 432, stk. 1, er gengivet i punkt 12-14 i forslaget til afgørelse i sagen Euro Box Promotion.

2. Straffelov

8. Artikel 154 og 155 i Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (lov nr. 286/2009 om straffeloven) af 17. juli 2009, som efterfølgende ændret og suppleret, og som indeholder de relevante bestemmelser om forældelsesfrister, er gengivet i punkt 15-16 i forslaget til afgørelse i sagen Euro Box Promotion.

3. Lov nr. 78/2000

9. I medfør af artikel 5, stk. 1, i Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție (lov nr. 78/2000 om forebyggelse, efterforskning og sanktionering af korruption, herefter »lov nr. 78/2000«) »udgør de i straffelovens artikel 289-292 omhandlede lovovertrædelser korruption for så vidt angår denne lov, herunder når de begås af de personer, der er henvist til i straffelovens artikel 308«.

10. Artikel 29 i lov nr. 78/2000, som ændret ved lov nr. 161/2003, bestemmer, at »[d]er oprettes specialiserede dommerkollegier til behandling af sager i første instans om retsforfølgning af de i denne lov omhandlede lovovertrædelser«.

4. Lov nr. 304/2004

11. I henhold til artikel 19, stk. 3, i Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (lov nr. 304/2004 om domstolsystemets organisering, herefter »lov nr. 304/2004«)[5] kan »[s]tyrelsesrådet ved Înalta Curte de Casație și Justiție [kassationsdomstol, Rumænien] […] ved hvert års begyndelse […] vedtage oprettelsen af specialiserede dommerkollegier inden for afdelingerne ved Înalta Curte de Casație și Justiție [(kassationsdomstol)] […]«.

[5] – *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 827 af 13.9.2005.

5. Lov nr. 303/2004

12. I medfør af artikel 99, litra ș), i Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (lov nr. 303/2004 om statutten for dommere og anklagere, herefter »lov nr. 303/2004«)[6] udgør det disciplinær forseelse »at undlade at efterleve Curtea Constituțională [forfatningsdomstol, Rumænien] afgørelser […]«.

III. Faktiske omstændigheder, nationale retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

A. Sag C-811/19

13. Ved dom af 8. februar 2018, der blev afsagt af et kollegium med tre dommere fra afdelingen for straffesager ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol), blev de tiltalte i første instans idømt fængselsstraffe på mellem to og otte år for at have begået straffelovsovertrædelser i form af bl.a. korruption (ulovlig handel med indflydelse), hvidvask, dokumentfalsk og andre korruptionslignende overtrædelser.

14. Anklagerne mod de tiltalte er knyttet til en offentlig udbudsprocedure iværksat i 2009 af selskabet S.C. Compania de Apă Olt S.A. med henblik på forbedring og udvidelse af vand- og afløbsnettet i en række lokaliteter. Det offentlige udbud var en del af et projekt, der hovedsageligt var finansieret af (82%) EU-midler inden for rammerne af det sektorbestemte operationelle program »Miljø«. Det blev bl.a. fastslået vedrørende tiltalen for korruption, at den første tiltalte, som havde bestridt hverv som borgmester, senator og minister, havde accepteret løftet om fra direktøren i et selskab om at modtage et beløb svarende til 20% af den samlede værdi af de tre pågældende offentlige kontrakter. Han havde dermed reelt modtaget et samlet beløb på 6 200 000 rumænske lei (herefter »RON«) (1 500 000 EUR) for indflydelse på medlemmerne af udbudskomitéerne inden for S.C. Compania de Apă Olt S.A., tjenestemændene i Consiliul Național pentru Soluționarea Contestațiilor (det nationale råd til bilæggelse af tvister, Rumænien) samt dommerne i en appeldomstol.

15. Fire af de fem tiltalte (herefter »appellanterne i hovedsagen«) og Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație şi Justiție – Direcția Națională Anticorupție (anklagemyndigheden ved kassationsdomstolen – den nationale antikorruptionsenhed, herefter »anklagemyndigheden«) iværksatte appel til prøvelse af dommen af 8. februar 2018 til et kollegium med fem dommere fra afdelingen for straffesager ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol).

16. Mens appelsagen verserede, afsagde Curtea Constituțională a României (forfatningsdomstol) afgørelse nr. 417 af 3. juli 2019 (afgørelse nr. 417/2019)[7]. I denne afgørelse, som blev afsagt i en sag anlagt ved stævning fra deputerkammerets formand, konstaterede Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) en retlig konflikt af forfatningsmæssig art mellem Parlamentet på den ene side og Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) på den anden side som følge af, at kassationsdomstolen i strid med artikel 29, stk. 1, i lov nr. 78/2000 ikke havde oprettet specialiserede kollegier til behandling af sager om korruption i første instans.

6 – *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 826 af 13.9.2005.

7 – *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 825 af 10.10.2019.

17. Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) fastslog, at en afgørelse i en sag truffet af et ikke-specialiseret kollegium fører til, at dommen er ugyldig i medfør af strafferetsplejelovens artikel 281, stk. 1, litra a). Denne sidstnævnte bestemmelse foreskriver udtrykkeligt, at tilsidesættelse af bestemmelser om dommerkollegiers sammensætning medfører afgørelsens ugyldighed. Som sådan skulle sagerne ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol), som var blevet afgjort af et kollegium med tre dommere i første instans før den 23. januar 2019 (den dato hvor de specialiserede kollegier blev indført), for så vidt som de ikke var blevet res judicata, undergå fornyet behandling i første instans af specialiserede kollegier i overensstemmelse med strafferetsplejelovens artikel 421, stk. 2, litra b).

18. Efter offentliggørelsen af afgørelse nr. 417/2019 nedlagde appellanterne påstand om, at det blev anerkendt, at afgørelsen er bindende og har virkninger i forhold til den appellerede dom i hovedsagen. Appellanterne har gjort gældende, at i henhold til afgørelse nr. 417/2019 er den appellerede dom ugyldig. Det kollegium med tre dommere, som afsagde dommen i første instans, var ikke specialiseret inden for korruption.

19. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) afgørelse nr. 417/2019, som medfører, at domme afsagt i første instans i en bestemt periode af kollegier med tre dommere fra afdelingen for straffesager ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) ophæves, krænker princippet om effektiviteten af strafferetlige sanktioner i tilfælde af alvorlige kriminelle handlinger, som skader Unionens finansielle interesser. Dette skyldes, at der på den ene side skabes en illusion om straffrihed, og at der på den anden side på grund af sagernes kompleksitet og varighed foreligger en systemisk risiko for straffrihed på grund af overskridelse af forældelsesfristen inden der efter en fornyet behandling afsiges endelig dom.

20. Herudover er den forelæggende ret af den opfattelse, at EU-princippet om retsvæsenets uafhængighed er til hinder, at der gennem en dom afsagt af et organ, der ikke er en del af det ordinære domstolssystem, indføres processuelle regler, der fastsætter fornyet behandling i første instans af bestemte sager, hvilket dermed rejser tvivl om tiltalen selv uden vægtige grunde. Sammensætningen af kollegier bestående af dommere fra afdelingen for straffesager ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol), der er specialiseret i behandling af straffesager, kan ikke anses for at bringe retten til en retfærdig rettergang og adgangen til effektive retsmidler i fare. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at EU-retten er til hinder for, at en afgørelse truffet af et retsligt organ, såsom Curtea Constituțională (forfatningsdomstol), hvorefter nationale retter ikke har kompetence til at vurdere anvendeligheden af princippet om forrang, tillægges bindende virkning.

21. Under disse omstændigheder har Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Skal artikel 19, stk. 1, [TEU], artikel 325, stk. 1, [TEUF], artikel 58 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF [EUT 2015, L 141, s. 73], artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1371 af 5. juli 2017 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser, udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser fra den 26. juni 1995 [EUT 2017, L 198, s. 29], fortolkes således, at de er til hinder

for, at et organ, der ikke er en del af det ordinære domstolssystem, [Curtea Constituțională (forfatningsdomstol)], træffer afgørelse om en processuel formalitetsindsigelse vedrørende den eventuelt ulovlige sammensætning af et dommerkollegium med henvisning til princippet om dommernes specialisering ved Înalta Curte de Casație și Justiție [(kassationsdomstol)] (hvilket princip ikke er fastsat i den rumænske forfatning), og som forpligter en retsinstans til at hjemvise sager, som befinder sig på stadiet for appel (devolutiv), til fornyet behandling i første instans ved den samme ret?

2) Skal artikel 2 [TEU] og [chartrets] artikel 47, stk. 2, […] fortolkes således, at de er til hinder for, at et organ, der ikke er en del af det ordinære domstolssystem, erklærer sammensætningen af dommerkollegiet ved en afdeling ved den øverste retsinstans (et dommerkollegium bestående af siddende dommere, der på tidspunktet for deres udpegning til afdelingen for straffesager ved den øverste retsinstans bl.a. opfyldte kravet om specialisering) for ulovlig?

3) Skal princippet om EU-rettens forrang fortolkes således, at den giver en national domstol mulighed for at undlade at anvende en afgørelse, hvorved Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) har fortolket en trinlavere bestemmelse end forfatningen, som vedrører sammensætningen af afdelingerne ved Înalta Curte de Casație și Justiție [(kassationsdomstol)] og er indeholdt i den nationale lov om forebyggelse, efterforskning og sanktionering af korruption, som en retsinstans har fortolket ensartet i samme retning i 16 år?

4) Skal [chartrets] artikel 47 […] fortolkes således, at princippet om adgang til effektive retsmidler omfatter dommeres specialisering og oprettelsen af specialiserede dommerkollegier ved den øverste retsinstans?«

B. Sag C-840/19

22. Ved dom af 26. maj 2017 blev en tidligere minister og parlamentsmedlem idømt en fængselsstraf på fire år for at have begået korruption med EU-midler. Dommen blev afsagt af et kollegium ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) bestående af tre dommere.

23. Den tiltalte havde lovet at rette henvendelse til borgmesteren for byen Iași (Rumænien) til fordel for en tredjemand, som nu er et tiltalt vidne i hovedsagen. Den tiltalte skulle anspore borgmesteren til at acceptere indgåelsen af en kontrakt vedrørende et projekt for forvaltning af vejtransport med denne tredjemands selskab og sikre en problemfri udvikling af kontrakten mod en kommission på 5% af kontraktens værdi. Den pågældende kontrakt havde en anslået værdi på 69 614 309 RON (inkl. moms). Den blev finansieret med EU-midler inden for rammerne af et program med regional operationel udvikling. Der blev faktisk betalt et beløb i størrelsesordenen 3 400 000 RON til den tiltalte. Dommen bestemte ligeledes, at der skulle konfiskeres 303 118 RON (ca. 68 000 EUR) og 30 000 EUR fra den tiltalte.

24. I første instans iværksatte den tiltalte (»appellanten« i hovedsagen) og anklagemyndigheden en appel til prøvelse af dommen ved kollegiet med fem dommere fra afdelingen for straffesager ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol). Ved dom af 28. juni 2018 tillod kollegiet med fem dommere ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) den af appellanten iværksatte appel delvist og annullerede foranstaltningen om konfiskation af beløbet på 30 000 EUR, men opretholdt appellantens fængselsstraf på fire år.

25. Da dommen var blevet retskraftig, blev Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) afgørelse nr. 685/2018 offentliggjort [8]. Det blev i afgørelsen fastslået, at der var en retlig konflikt af forfatningsmæssig art mellem Parlamentet på den ene side og Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) på den anden side som følge af, at kun fire af medlemmerne i dommerkollegiet med fem dommere blev udpeget ved lodtrækning. Hvad angår retsvirkningerne heraf udtalte Curtea Constituțională (forfatningsdomstol), at den afsagte dom også finder anvendelse på retskraftige domme, for så vidt som parternes frist for at iværksætte ekstraordinære appeller endnu ikke er udløbet.

26. Efter offentliggørelsen af Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) afgørelse nr. 685/2018 iværksatte både appellanten og anklagemyndigheden en ekstraordinær appel med påstand om ophævelse af dommen af 28. juni 2018.

27. Ved dom af henholdsvis 25. februar 2019 og 20. maj 2019 tillod kollegiet med fem dommere ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) efter Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) afgørelse nr. 685/2018 sagen om ophævelse. Kollegiet ophævede dommen af 28. juni 2018 i dens helhed og besluttede, at der skulle ske fornyet behandling af de af appellanten og anklagemyndigheden iværksatte appeller til prøvelse af dommen af 26. maj 2017.

28. Mens den fornyede prøvelse af disse appeller verserede, traf Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) afgørelse nr. 417/2019. Efter offentliggørelsen af den dom nedlagde appellanten påstand om, at det blev anerkendt, at afgørelsen er bindende og har retsvirkninger i forhold til dommen af 26. maj 2017, eftersom det kollegium med tre dommere, som havde afsagt den, ikke var specialiseret i korruption.

29. Under disse omstændigheder besluttede Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Skal artikel 19, stk. 1, [TEU], artikel 325, stk. 1, [TEUF] og artikel 4 i [direktiv 2017/1371], vedtaget på grundlag af artikel 83, stk. 2, [TEUF], fortolkes således, at de er til hinder for, at et organ, der ikke er en del af det ordinære domstolssystem, Curtea Constituțională [(forfatningsdomstol)], træffer afgørelse om, at sager om korruption, der blev afgjort i en bestemt tidsperiode, og som nu befinder sig på stadiet for appel, skal hjemvises til fornyet behandling som følge af, at der ved den øverste retsinstans ikke blev oprettet specialiserede dommerkollegier til behandling af sager på dette område, selv om det anerkendes, at de dommere, som sad i dommerkollegierne, var specialiserede?

2) Skal artikel 2 [TEU] og [chartrets] artikel 47, [stk. 2], […] fortolkes således, at de er til hinder for, at et organ, der ikke er en del af det ordinære domstolssystem, erklærer sammensætningen af dommerkollegiet fra en afdeling ved den øverste retsinstans (et dommerkollegium bestående af siddende dommere, der på tidspunktet for deres udpegelse til den øverste retsinstans bl.a. opfyldte kravet om specialisering) for ulovlig?

3) Skal princippet om EU-rettens forrang fortolkes således, at den giver en national domstol mulighed for at undlade at anvende en afgørelse, der er truffet af Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) i en forfatningsretlig tvist, og som er bindende i henhold til national ret?«

[8] – Jf. punkt 127-129 i forslaget til afgørelse i sagen Euro Box Promotion.

C. Retsforhandlingerne for Domstolen

30. Den forelæggende ret har anmodet om anvendelse af den fremskyndede procedure i medfør af artikel 105, stk. 1, i Domstolens procesreglement i både sag C-811/19 og C-840/19. Ved afgørelse af 28. november 2019 og 16. december 2019 tillod Domstolens præsident anvendelsen af den fremskyndede procedure for så vidt angår henholdsvis sag C-811/19 og C-840/19. Ved afgørelse af 26. februar 2020 fra Domstolens præsident blev sagerne forenet med henblik på den mundtlige retsforhandling og dommen.

31. I sag C-811/19 indleverede følgende parter skriftlige indlæg: den første appellant, anklagemyndigheden, den polske og den rumænske regering og Europa-Kommissionen.

32. I sag C-840/19 indleverede følgende parter skriftlige indlæg: appellanten, anklagemyndigheden, den rumænske og den polske regering og Kommissionen.

33. Den første appellant i sag C-811/19, appellanten i sag C-840/19, anklagemyndigheden, den rumænske regering og Kommissionen har besvaret de af Domstolen stillede spørgsmål skriftligt.

IV. Bedømmelse

34. Dette forslag til afgørelse er opbygget på følgende måde. For det første vil jeg tage stilling til procesdeltagernes formalitetsindsigelser vedrørende de præjudicielle spørgsmål (A). For det andet vil jeg kort redegøre for de relevante EU-retsforskrifter, der finder anvendelse i disse sager (B). For det tredje vil jeg foretage en bedømmelse af realiteten i de for Domstolen forelagte spørgsmål (C).

A. Formaliteten med hensyn til de præjudicielle spørgsmål

1. Sag C-811/19

35. Den polske regering har gjort gældende, at spørgsmålene i sag C-811/19 ikke kan antages til realitetsbehandling. Ifølge regeringen har den forelæggende ret ikke anmodet om en fortolkning af EU-retten, men har faktisk anmodet om en efterprøvelse af en national doms indhold. Domstolen kan ikke inden for rammerne af proceduren for præjudicielle afgørelser foretage en efterprøvelse af indholdet af nationale retters afgørelser, hvor den afgør, om nationale retter skal følge andre nationale retsinstansers afgørelser. Endvidere er Domstolens besvarelse af de præjudicielle spørgsmål ikke nødvendig for at løse tvisten i hovedsagen. Hovedsagen vedrører en rent intern situation, som ikke berører nogen områder, hvor Unionen har nogen beføjelse. Herudover finder chartret kun anvendelse, når medlemsstaterne gennemfører EU-retten, hvilket ikke er tilfældet her.

36. Efter min opfattelse kan den polske regerings indsigelser ikke tages til følge.

37. For det første vedrører argumenterne om Unionens manglende kompetence på området for domstolenes organisering Domstolens kompetence og ikke antagelsen til realitetsbehandling af en anmodning om præjudiciel afgørelse. Under alle omstændigheder har Unionen ingen direkte lovgivningsmæssig kompetence på det generelle område for domstolenes organisering. Det fremgår ikke desto mindre klart, at medlemsstaterne har pligt til at overholde bl.a. kravene i

artikel 2 og artikel 19, stk. 1, TEU, artikel 325, stk. 1, TEUF og chartrets artikel 47, når de udarbejder deres regler og tilslutter sig praksis, som påvirker den nationale anvendelse og håndhævelse af EU-retten. Denne logik er *uafhængig af området*. Den er, og den har altid været *uafhængig af det konkrete tilfælde* for så vidt angår EU-grænser for standarden for national processuel autonomi. Den kan vedrøre ethvert element i de nationale strukturer eller procedurer til håndhævelse af EU-retten.

38. Det er derfor tilstrækkeligt at anføre, at anmodningen om præjudiciel afgørelse netop vedrører fortolkningen af EU-rettens anvendelsesområde, navnlig af anvendelsesområdet for artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, TEU, artikel 325, stk. 1, TEUF, direktiv 2015/849 og 2017/1371 samt chartrets artikel 47, hvorfor Domstolen har kompetence til at tage stilling til denne anmodning i dens helhed [9].

39. Hvad for det andet angår problemstillingen, om Domstolens svar er nødvendigt for, at den forelæggende ret kan træffe afgørelse i hovedsagen for så vidt angår artikel 267 TEUF [10], bør det anføres, at alle de præjudicielle spørgsmål i sag C-811/19 er stillet inden for rammerne af bedømmelsen af de appeller, der verserer for den forelæggende ret. Det fremgår af den forelæggende rets forklaringer, at rettens afgørelse af, om førsteinstansdommen skal ophæves, og sagerne hjemvises til et (første instans) kollegium med tre dommere, afhænger af Domstolens besvarelse af de præjudicielle spørgsmål. Spørgsmålenes formål er netop at afgøre, om Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) afgørelse, som pålægger den fornyede behandling af sager, er i overensstemmelse med forskellige EU-retlige bestemmelser, hvoraf der er anmodet om fortolkning (spørgsmål 1, 2 og 3), og om retten kan undlade at anvende en afgørelse på grundlag af princippet om EU-rettens forrang (spørgsmål 4).

40. I lyset af ovenstående betragtninger forekommer det, at de præjudicielle spørgsmål opfylder kravet om »nødvendighed« for så vidt angår artikel 267 TEUF. De kan dermed antages til realitetsbehandling.

2. Sag C-840/19

41. Hvad angår antagelsen til realitetsbehandling af de præjudicielle spørgsmål i sag C-840/19 har den polske regering gjort betragtninger gældende, som i det væsentlige er identiske med betragtningerne i sag C-811/19.

42. Appellanten har gjort gældende, at det ikke er »nødvendigt« med en præjudiciel afgørelse i medfør af artikel 267 TEUF. Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) skal blot træffe afgørelse angående et processuelt spørgsmål, som består i at fastslå, at den appellerede dom er ugyldig. Problemstillingen kræver ikke en præjudiciel afgørelse fra Domstolen. Endvidere har appellanten vedrørende det andet spørgsmål anført, at det ikke rejser et problem vedrørende fortolkningen af EU-retten, der finder anvendelse i hovedsagen. Tilsvarende er anført vedrørende det tredje spørgsmål.

[9] – Jf. i denne retning dom af 7.3.2017, X og X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, præmis 37), af 26.9.2018, Belastingdienst mod Toeslagen (Opsættende virkning af appelsager) (C-175/17, EU:C:2018:776, præmis 24), af 19.11.2019, A. K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 74), eller af 9.7.2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, præmis 40 og 41).

[10] – Ligeledes i denne retning dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz and Prokurator Generalny (Disciplinærordning for dommere) (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 45-51).

43. Endvidere har appellanten også gjort gældende, at forelæggelsesafgørelsen har gengivet de faktiske omstændigheder forkert ved at medtage forhold, som ligger uden for de relevante sagsakter i hovedsagen for at skabe en forbindelse med Unionens finansielle interesser med henblik på at sikre, at anmodningen om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling. Hverken anklagerne mod ham eller hans dom i første instans vedrører specifikt korruptions inden for rammerne af offentligt udbud af kontrakter, der er finansieret af EU-midler. De af den forelæggende ret anvendte oplysninger stammer fra en anden straffesag, hvori han ikke er part. Appellanten har i samme retning vedrørende det første spørgsmål gjort gældende, at den forelæggende ret har givet ufuldstændige oplysninger om de relevante nationale retsforskrifter. Tilsvarende er oplysningerne om Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) og dennes dom i afgørelse nr. 417/2019 ufuldstændige og delvist unøjagtige.

44. Efter min opfattelse kan intet af det, der er anført imod antagelsen til realitetsbehandling, tages til følge.

45. For det første finder betragtningerne ovenfor i punkt 37-40 i dette forslag til afgørelse, som vedrører både Domstolens kompetence og »nødvendigheden« af Domstolens besvarelse for så vidt angår artikel 267 TEUF i sag C-811/19, ligeledes anvendelse på de praktisk talt samme argumenter i sag C-840/40.

46. For det andet kan de yderligere augmenter, som appellanten har anført vedrørende spørgsmålenes antagelse til realitetsbehandling, heller ikke tages til følge.

47. Hvad angår den første gruppe af argumenter skal det erindres, at retsforhandlinger i henhold til artikel 267 TEUF bygger på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner. Det er alene den forelæggende ret, der har kompetence til at fastlægge og vurdere hovedsagens faktiske omstændigheder og til at fortolke og anvende den nationale ret. Det tilkommer ikke Domstolen at efterprøve nøjagtigheden af den lovgivningsmæssige og faktiske sammenhæng, som den nationale ret skal definere [11]. Hvad endvidere angår argumenterne om denne sags manglende forbindelse med Unionens finansielle interesser skal det anføres, at det netop er formålet med det første spørgsmål at afgøre, om artikel 325, stk. 1, TEUF finder anvendelse i en situation som den hovedsagen omhandlede.

48. Som følge heraf kan de præjudicielle spørgsmål i sag C-840/19 antages til realitetsbehandling.

B. Gældende EU-ret

49. Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) har med de forskellige præjudicielle spørgsmål i de sager, der er forenet for Domstolen, nærmere bestemt spurgt om fortolkningen af artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, TEU, chartrets artikel 47, artikel 325, stk. 1, TEUF samt af direktiv 2015/849 og 2017/1371. Jeg vil begynde med at analyse, hvilke af disse EU-bestemmelser der er relevante for retsforhandlingerne.

[11] – Jf. f.eks. dom af 5.12.2013, TVI (C-618/11, C-637/11 og C-659/11, EU:C:2013:789, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

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

50. Som det fremgår af forslaget til afgørelse i AFJR-sagen [12] og af forslaget til afgørelse i sagen Euro Box Promotion [13], finder artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU i henhold til Domstolens nuværende praksis anvendelse, når et nationalt organ, såsom en ret eller en domstol, *kan* træffe afgørelse om spørgsmål vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten [14]. Der kan ikke være tvivl om, at Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol), som er den retslige myndighed, hvis uafhængighed muligvis kan påvirkes gennem den i denne sag omtvistede afgørelse fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol), er den nationale retslige myndighed, der som en ret eller domstol skal træffe afgørelse om spørgsmål vedrørende anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten.

51. Hvad endvidere angår artikel 2 TEU, hvortil der er henvist i det andet spørgsmål i både sag C-811/19 og C-840/19, forekommer det ikke nødvendigt at foretage en særskilt bedømmelse af bestemmelsen for så vidt angår disse sager. Retsstatsprincippet, der udgør en af de værdier, som Unionen bygger på, sikres ved garantien for retten til en effektiv domstolsbeskyttelse og den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, hvoraf en af de iboende bestanddele er princippet om domstolenes uafhængighed [15]. Chartrets artikel 47 og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er derfor et mere præcist udtryk for denne dimension af værdien af retsstatsprincippet, der er opstillet i artikel 2 TEU [16].

2. MCV-beslutningen (og chartret)

52. I lighed med sagen Euro Box Promotion m.fl. (sag C-357/19 og C-547/19) stiller de to forelæggelsesafgørelser i disse sager ikke specifikke spørgsmål vedrørende 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 områdernes retsreform og bekæmpelse af korruption (herefter »MCV-beslutningen«) [17]. Beslutningen har ikke desto mindre dannet grundlag for alle de tidligere sager, der er blevet behandlet i den første sagsgruppe (AFJR-sagen og den parallelle dom i sagen Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice [18]). Den er ligeledes blevet påberåbt igen i en anden sag i den anden sagsgruppe, nemlig i sag C-379/19, DNA- Serviciul Teritorial Oradea, hvor jeg fremsætter et parallelt forslag til afgørelse i dag.

12 – Punkt 204-211 i forslaget til afgørelse i AFJR-sagen.

13 – Punkt 71 i forslaget til afgørelse i sagen Euro Box Promotion.

14 – Dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 29), af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 50), af 19.11.2019, A. K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 82), eller af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Disciplinærordning for dommere) (C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 33).

15 – Jf. i denne retning dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis), og af 19.11.2019, A. K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 120).

16 – Jf. i denne retning dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis), og af 19.11.2019, A. K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 167).

17 – EUT 2006, L 354, s. 56. Jf. punkt 214-224 i forslaget til afgørelse i AFJR-sagen.

18 – Jf. mit forslag til afgørelse, Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747).

53. Med undtagelse af den første appellant i sag C-811/19 var alle procesdeltagere, som har besvaret Domstolens spørgsmål skriftligt, enige om, at MCV-beslutningen, navnlig under hensyntagen til benchmark nr. 1 og 3 i bilaget hertil, finder anvendelse på problemstillingerne i disse sager vedrørende bekæmpelse af korruption, retsstatsprincippet og garantien for retsvæsenets uafhængighed.

54. Af de grunde, jeg har redegjort for i detaljer i forslaget til afgørelse i sagen Euro Box Promotion [19], som ligeledes finder fuldstændig anvendelse i disse sager, herunder det forhold, at den omtvistede nationale bestemmelse er afgørelsen fra en national forfatningsdomstol, finder MCV-beslutningen også anvendelse i disse sager. Chartrets artikel 47 finder derfor anvendelse, eftersom MCV-beslutningen udløste sit anvendelsesområde i medfør af chartrets artikel 51, stk. 1.

3. Artikel 325, stk. 1, TEUF (og chartret)

55. I henhold til artikel 325, stk. 1, TEUF skal medlemsstaterne bekæmpe svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, som virker afskrækkende og er af en sådan art, at de yder en effektiv beskyttelse i medlemsstaterne. Anvendelsen af artikel 325, stk. 1, TEUF forudsætter derfor, at der er tale om svig eller andre ulovlige aktiviteter, der kan påvirke Unionens finansielle interesser. Dette fører til spørgsmålet, om dette er tilfældet i forhold til de omstændigheder, der ligger bag disse sager.

56. Efter min opfattelse er svaret på spørgsmålet ja. For det første finder artikel 325, stk. 1, TEUF anvendelse på *lovovertrædelser vedrørende korruption* i forbindelse med *projekter finansieret af EU-midler* (a). For det andet er det forhold, at anklagerne mod appellanterne i hovedsagen ikke vedrører lovovertrædelser, som specifikt henviser til Unionens finansielle interesser, ikke relevant i denne henseende (b).

a) Artikel 325 TEUF (og svigskonventionen) finder anvendelse i forbindelse med korruption med EU-midler

57. Den første appellant i sag C-811/19 har i svaret på de af Domstolen stillede spørgsmål gjort gældende, at artikel 325, stk. 1, TEUF ikke finder anvendelse på hans sag. Ikke alle former for korruption forbundet med projekter finansieret af EU-midler påvirker Unionens finansielle interesser. Artikel 325, stk. 1, TEUF indfører kun forpligtelsen til at pålægge straf i tilfælde af alvorlig svig, der er omfattet af svigskonventionen. Endvidere har den første appellant anført, at det ikke er blevet gjort gældende, at tildelingen af de kontrakter, med hensyn til hvilke han blev kendt skyldig i ulovlig handel med indflydelse, direkte eller indirekte tilsidesatte reglerne om tildeling af midler eller offentlige udbud. Han har endvidere anført, at svigskonventionen og protokollerne hertil ikke finder anvendelse, fordi hans sag ikke indeholder noget grænseoverskridende element, og at han hverken er blevet anklaget for passive korruptionsforseelser, der er omfattet af den første protokol til svigskonventionen, eller for hvidvask af penge i forbindelse med alvorlig svig i den i svigskonventionen omhandlede forstand.

58. Appellanten i sag C-840/19, den rumænske regering, anklageren og Kommissionen har i deres svar på de af Domstolen stillede spørgsmål gjort gældende, at artikel 325, stk. 1, TEUF og navnlig udtrykket »enhver anden ulovlig aktivitet« omfatter korruption forbundet med projekter eller kontrakter, der er finansieret af EU-midler.

[19] – Punkt 75-85.

59. Jeg er helt enig. Af de generelle grunde, som jeg har forklaret i detaljer i forslaget til afgørelse i sagen Euro Box Promotion [20], kan »enhver anden ulovlig aktivitet« i artikel 325, stk. 1, TEUF omfatte enhver form for korruption, som begås i forbindelse med anvendelsen af EU-midler.

60. De yderligere argumenter, som den første appellant i sag C-811/19 har gjort gældende, forekommer i denne forbindelse at være uden relevans. For det første er der intet, der støtter hans angivelse af, at det kun er tilfælde af alvorlig svig i svigskonventionen, der er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 325, stk. 1, TEUF. Udtrykket »enhver anden ulovlig aktivitet« i artikel 325, stk. 1, TEUF forekommer tværtimod snarere at bekræfte bestemmelsens bredere anvendelsesområde [21].

61. For det andet kræver selve udtrykket »enhver anden ulovlig aktivitet« på området for korruptionshandlinger forbundet med forvaltningen eller tildelingen af projekter finansieret af EU-midler ikke, at der skal anføres en yderligere overtrædelse af EU-regler vedrørende tildeling af EU-midler eller offentlige udbud. Som den forelæggende ret har forklaret i begge forelæggelsesafgørelser, har den første appellant i sag C-811/19 såvel som appellanten i sag C-840/19 ved deres adfærd, som medførte de pågældende lovovertrædelser, modtaget en betydelig procentdel af værdien af de offentlige projekter, der (i vidt omfang) blev finansieret af EU-midler. Det følger af denne baggrund, at de pågældende former for korruption skader Unionens finansielle interesser, da de indebærer en alvorlig indblanding i den lovlige tildeling af projekter finansieret af EU-midler og derfor i den korrekte ydelse og anvendelse af sådanne midler.

62. For det tredje kræver artikel 325, stk. 1, TEUF ikke en grænseoverskridende forbindelse for at finde anvendelse. For det fjerde tilkommer det den nationale ret at afklare, om de pågældende lovovertrædelser er omfattet af nogen af de specifikke bestemmelser i svigskonventionen og protokollerne hertil (med hensyn til lovovertrædelser vedrørende korruption). Anvendelsen af disse instrumenter er uanset de pågældende lovovertrædelser, navnlig den ulovlige handel med indflydelse for så vidt angår tildelingen af en offentlig kontrakt finansieret af EU-midler, i sig selv omfattet af udtrykket »enhver anden ulovlig aktivitet« i artikel 325, stk. 1, TEUF og er af denne grund allerede omfattet af EU-rettens anvendelsesområde.

b) Forbindelsen mellem anklagerne for en forbrydelse og Unionens finansielle interesser

63. Den første appellant i sag C-811/19 og appellanten i sag C-840/19 har i deres skriftlige svar på de af Domstolen stillede spørgsmål gjort gældende, at artikel 325, stk. 1, TEUF kræver, at forbindelsen mellem lovovertrædelserne og Unionens finansielle interesser udtrykkeligt skal følge af lovovertrædelsens definition. Den første appellant i sag C-811/19 har gjort gældende, at det kun er en sådan tilgang, der kan garantere retten til et forsvar. Appellanten i sag C-840/19 har gjort gældende, at hverken de mod ham fremsatte anklager eller de over for ham afsagte domme specifikt henviser til svig vedrørende projektet finansieret af EU-midler. Selv om der findes specifikke lovovertrædelser vedrørende Unionens finansielle interesser i den rumænske retsorden, er appellanten ikke blevet anklaget for disse lovovertrædelser [22].

64. Jeg er ikke enig i dette synspunkt.

[20] – Punkt 91-100 i forslaget til afgørelse i sagen Euro Box Promotion.

[21] – Jf. vedrørende bestemmelsens brede anvendelsesområde dom af 2.5.2018, Scialdone (C-574/15, EU:C:2018:295, præmis 45). Jf. også mit forslag til afgørelse i den sag (C-574/15, EU:C:2017:553, punkt 68-69).

[22] – Jf. i samme retning argumenterne vedrørende antagelsen til realitetsbehandling af de præjudicielle spørgsmål, som denne part har fremsat, punkt 43 i dette forslag til afgørelse.

65. For det første kan anvendelsesområdet for artikel 325, stk. 1, TEUF ikke begrænses til den effektive håndhævelse af de specifikke lovovertrædelser, der er indført i den nationale retsorden, og som *udtrykkeligt* henviser til Unionens finansielle interesser eller endog til EU-midler. Dette ville gøre anvendelsesområdet for denne primærretlige EU-lovbestemmelse afhængig af den nationale definition af specifikke forbrydelser.

66. Som Kommissionen, den rumænske regering og anklagemyndigheden med rette har anført, bør konstateringen af, om Unionens finansielle interesser er blevet påvirket, ikke afhænge af den udtrykkelige definition af en bestemt lovovertrædelse i national ret. Det skal bedømmes med de bredere faktiske rammer in mente. Som den rumænske regering har gjort gældende, er nationale finansielle interesser og Unionens finansielle interesser faktisk ofte forbundet. I henhold til national ret kan forholdet mellem generelle lovovertrædelser og de lovovertrædelser, som specifikt vedrører Unionens finansielle interesser, ikke entydigt adskilles, når midlerne administreres af det samme organ og bliver filtret ind i hinanden i forskellige samfinansierede projekter.

67. Hvad for det andet angår kravet om overholdelsen af retten til et forsvar kan jeg ikke se, hvordan det forhold, at artikel 325, stk. 1, TEUF kan finde anvendelse (automatisk), medfører nogen krænkelse af retten til et forsvar.

68. For det tredje og endelig skal jeg erindre om, at konklusionen, hvorefter artikel 325, stk. 1, TEUF og potentielt svigskonventionens artikel 2, stk. 1, og eventuelt artikel 2, stk. 1, i protokollen til svigskonventionen finder anvendelse, har den direkte følge, at chartret finder anvendelse. Eftersom den straf og den straffesag, som de tiltalte har været eller er genstand for i hovedsagen, udgør en gennemførelse af artikel 325, stk. 1, TEUF og – med forbehold for den efterprøvelse, som den nationale ret skal foretage – af svigskonventionen og protokollerne hertil, finder chartret anvendelse i medfør af artikel 51, stk. 1, heri[23].

4. Direktiv 2015/849 og direktiv 2017/1371

69. Det første spørgsmål i både sag C-811/19 og C-840/19 henviser til artikel 4 i direktiv 2017/1371 blandt de EU-bestemmelser, der potentielt finder anvendelse. Herudover henviser det første spørgsmål i sag C-811/19 også til artikel 58 i direktiv 2015/849.

70. Procesdeltagerne har i deres svar på de af Domstolen stillede spørgsmål gjort forskellige synspunkter gældende vedrørende anvendelsen af direktiv 2015/849 og direktiv 2017/1371. Som den rumænske regering har anført, fremgår det af de for Domstolen fremlagte oplysninger, at de faktiske omstændigheder, der gav anledning til forfølgelsen i hovedsagen, imidlertid ligger *forud* for begge direktivers ikrafttræden. Det forekommer dermed, at begge direktiver som følge heraf ikke finder anvendelse på omstændighederne i hovedsagen i begge sager.

5. Foreløbig konklusion

71. Sammenfattet udgør MVC-beslutningen og artikel 325, stk. 1, TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 2, samt – med forbehold for den nationale rets efterprøvelse – svigskonventionen og protokollerne hertil, relevante bestemmelser for både sag C-811/19 og C-840/19.

[23] – Dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 27).

72. Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 2 TEU finder også anvendelse i disse sager. Det er imidlertid vanskeligt at se, hvilket yderligere indhold eller klarhed disse bestemmelser bringer til sagerne, som ikke allerede er indeholdt i de mere specifikke bestemmelser, der er nævnt ovenfor [24]. Af denne grund skal chartrets artikel 47, stk. 2, anses for den relevante retsforskrift, eftersom både MCV-beslutningen og artikel 325, stk. 1, TEUF udløser chartrets anvendelse.

C. Bedømmelse

73. For at tage stilling til de præjudicielle spørgsmål i disse sager vil jeg begynde med kort at redegøre for den nationale retlige sammenhæng (1). For det andet vil jeg tage stilling til det andet spørgsmål i sag C-811/19 og C-840/19 og det fjerde spørgsmål i sag C-811/19 vedrørende fortolkningen af chartrets artikel 47. Jeg vil navnlig overveje, om bestemmelsen kræver, at dommere er specialiserede (2). For det tredje vil jeg undersøge det første spørgsmål i begge sager, hovedsagelig i henhold til artikel 325, stk. 1, TEUF (3), inden jeg kort vil dvæle ved princippet om retsvæsenets uafhængighed (4). Jeg afslutter med princippet om EU-rettens forrang, hvorved jeg svarer på det tredje spørgsmål i begge sager (5).

1. Den nationale retlige sammenhæng

74. Artikel 29 i lov nr. 78/2000, som ændret ved lov nr. 161/2003, bestemmer, at der oprettes specialiserede dommerkollegier til behandling af sager i første instans om de i loven omhandlede former for korruption. Tilsyneladende oprettede Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) ikke kollegierne før vedtagelsen af afgørelse nr. 14 af 23. januar 2019 fra styrelsesrådet ved kassationsdomstolen (herefter »afgørelse nr. 14/2019«).

75. Ifølge den forelæggende ret i sag C-840/19 følger det af Înalta Curte de Casație și Justiție's (kassationsdomstol) praksis vedrørende sammensætningen af dommerkollegier, der træffer afgørelse i første instans vedrørende de i lov nr. 78/2000 omhandlede lovovertrædelser, at alle dommere i afdelingen for straffesager ved kassationsdomstolen har kompetence til i første instans at behandle alle sager, der er omfattet af domstolens kompetence [25]. Som følge heraf og på grundlag af den forelæggende rets fortolkning af artikel 19, stk. 3, i lov nr. 304/2004 og af artikel 29 i lov nr. 78/2000 samt i lyset af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) praksis har Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) forkastet anbringender om, at kollegier med tre dommere er ulovligt sammensat under hensyn til specialiseringskravet, som ugrundede. Det var således ufornødent at anvende ugyldighedssanktionen.

76. Ved afgørelse nr. 14/2019 af 23. januar 2019 fastslog styrelsesrådet ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol), at alle kollegier ved kassationsdomstolen, der træffer afgørelse i straffesager, var specialiserede kollegier for så vidt angår korruption, således at alle kollegier med tre dommer fra kassationsdomstolen fortsat ville arbejde som specialiserede kollegier i medfør af artikel 29, stk. 1, i lov nr. 78/2000.

[24] – Jf. også punkt 185-225 i forslaget til afgørelse i AFJR-sagen og punkt 117 i forslaget til afgørelse i sagen Euro Box Promotion.

[25] – Under henvisning til dom af 12.12.2013, af 30.1.2014 og af 27.5.2019, afsagt i straffesager af kollegier med fem dommere fra kassationsdomstolen.

77. Efter en sag anlagt af deputerkammerets formand identificerede Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) i afgørelse nr. 417/2019 af 3. juli 2019 en retlig konflikt af forfatningsmæssig art mellem Parlamentet og Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol). Konflikten skyldtes, at kassationsdomstolen i strid med artikel 29, stk. 1, i lov nr. 78/2000, som ændret ved lov nr. 161/2003, ikke havde oprettet specialiserede kollegier til behandling af sager om korruption i første instans. Kassationsdomstolens nægtelse af at oprette specialiserede kollegier tilsidesatte domstolens forpligtelse til at overholde loven, hvilket var i strid med kravene i retsstatsprincippet og den forfatningsretlige loyalitet, og udgjorde en indblanding i det rumænske parlaments institutionelle rolle som lovgivende magt. Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) udtalte også, at nægtelsen tilsidesatte bestemmelserne i den rumænske forfatning om retten til en retfærdig rettergang for så vidt angår adgangen til en ved lov oprettet domstol [26].

78. Det er i konklusionen i afgørelse nr. 417/2019 udtalt, at verserende sager ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol), som blev afgjort i første instans inden afgørelse nr. 14 af 23. januar 2019 fra styrelsesrådet ved kassationsdomstolen, hvori der ikke er afsagt en endelig dom, skal under fornyet behandling i overensstemmelse med strafferetsplejelovens artikel 421, stk. 2, litra b), ved specialiserede kollegier sammensat i overensstemmelse med artikel 29, stk. 1, i lov nr. 78/2000.

79. Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) udtalte, at det fører til afgørelsens ugyldighed, hvis en sag afgøres af en ikke-specialiseret sammensætning, når det er et specialiseret kollegium, der har kompetence. I henhold til strafferetsplejelovens artikel 281, stk. 1, litra a), fører tilsidesættelse af reglerne om sammensætning af et kollegium til ugyldighed [27].

80. Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) anførte videre, at ingen lovbestemmelser indeholdt krav om specialisering af dommere ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) for så vidt angår korruption, og at der var en forpligtelse til at bestemme, at alle eller i hvert fald visse dommere skulle være specialiserede. Muligheden for at anse alle dommere for specialiserede, henset til deres uddannelse og ekspertise, var ikke udelukket, men Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) fandt, at dette aspekt imidlertid først skulle konstateres. Selv om alle dommerne ved kassationsdomstolen kan anses for specialiserede inden for lovovertrædelser omfattet af lov nr. 78/2000 og har sæde i specialiserede kollegier, fordi de har de krævede faglige evner, betyder det derfor ikke, at alle dommerkollegier sammensat af disse dommere har kompetence til at træffe afgørelse om lovovertrædelserne. Det forhold, at alle dommere er specialiserede, betyder kun, at valget af dommere, når sådanne kollegier sammensættes, omfatter dem alle.

81. Hvad angår *situationen efter* vedtagelsen af *afgørelse nr. 14/2019* fra styrelsesrådet ved kassationsdomstolen anførte Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) imidlertid, at selv hvis der ikke er gennemsigtighed i indførelsen af specialiserede domme omfattet af afgørelsen, pågik der efter afgørelsen ikke længere en overtrædelse af forfatningen. Hvad angår perioden efter afgørelse nr. 14/2019 var lovens formål dermed blevet opfyldt, og der var ikke længere nogen tilsidesættelse [28].

82. Hvad angår de processuelle følger betød Curtea Constituționalăs (forfatningsdomstol) afgørelse nr. 417/2019, at alle korruptionssager, der var afgjort i perioden, inden specialiseringsreglen i lov nr. 78/2000 trådte i kraft (i 2003) og vedtagelsen af afgørelse

[26] – Punkt 161, 162 og 167 i afgørelse nr. 417/2019.

[27] – Punkt 138 og 139 i afgørelse nr. 417/2019.

[28] – Punkt 146 og afgørelse nr. 417/2019.

nr. 14/2019 (i 2019), i første instans af et kollegium med tre dommere fra Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol), og som ikke var blevet endelige, skulle undergives en fornyet behandling. Efter afgørelse nr. 14/2019, som bestemte, at alle dommerkollegier i afdelingen for straffesager ved kassationsdomstolen var specialiserede kollegier vedrørende korruption, fortsatte alle kollegier med tre dommere fra kassationsdomstolen med at fungere som specialiserede kollegier i medfør af artikel 29, stk. 1, i lov nr. 78/2000 efter Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) afgørelse nr. 417/2019.

83. Sammenfattende er kernen i denne sag – forudsat, at jeg har forstået den nationale sammenhæng korrekt – den *manglende formelle udpegning*. Da Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) først formelt havde fastlagt, at alle domstolens kollegier i afdelingen for straffesager var specialiserede kollegier i korruptionssager, blev de samme kollegier i nøjagtig samme sammensætning lovligt sammensat.

2. Dommeres specialisering og retten til en domstol, der forudgående er oprettet ved lov

84. Den forelæggende ret har med det fjerde spørgsmål i sag C-811/19 spurgt, om chartrets artikel 47 omfatter et krav som det, der gælder for dommeres specialisering og oprettelse af specialistkollegier i en øverste domstol, såsom Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol). Med det andet spørgsmål i sag C-811/19 og C-840/19 spørges der nærmere bestemt, om chartrets artikel 47, stk. 2, skal fortolkes således, at det er til hinder for Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) afgørelse 417/2019.

85. Spørgsmålene har to særskilte lag. For det første: Er den retslige specialisering en del af den (selvstændige) standard i chartrets artikel 47, hvis manglende overholdelse medfører uforenelighed med EU-retten? For det andet: Er chartrets artikel 47 til hinder for, at ulovlighed fastslås på grundlag af, at en national retsbestemmelse, som kræver dommeres specialisering, ikke er opfyldt, hvorved der potentielt opstår problemstillinger for så vidt angår retten til en national definition af det, der udgør en »domstol, der forudgående er oprettet ved lov«?

86. Efter min opfattelse er svaret på disse spørgsmål et dobbelt »nej«. For at forklare, hvorefter dette er min opfattelse, skal det først analyseres præcist, hvilken standard der følger af chartrets artikel 47, stk. 2 (a). Jeg vurderer derefter, om bestemmelsen skal fortolkes således, at den er til hinder for den pågældende afgørelse fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) (b).

a) Den EU-retlige standard

87. For det første er der efter min opfattelse intet EU-retligt krav om specialisering af dommere eller dommerkollegier, der kan være omfattet af chartrets artikel 47, uanset om det er i korruptionssager, i forbindelse med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser eller på andre af EU-rettens områder for den sags skyld.

88. Man bør bestemt kunne insistere på, at dokumenterede juridiske kompetencer og kvalifikationer er en del af de nødvendige krav ved udnævnelse af dommere. Hvis dette ikke er tilfældet, kan det muligvis føre til problemer for så vidt angår retsvæsenets upartiskhed og uafhængighed. Teknisk set kan en inkompetent dommer ganske rigtigt stadig være uafhængig, nogle gange endog yderst uafhængig. Det er dog stadig rimeligt at antage, at inkompetente dommere ikke er ideelle for forsvaret og opretholdelsen af retsvæsenets uafhængighed på længere sigt.

89. Der forekommer at være en slående diversitet på nationalt niveau for så vidt angår eksistensen af dommeres specialisering. En række medlemsstater har taget avancerede niveauer af dommeres specialisering til sig. Andre har ingen specialisering. Herudover kan reglerne være forskellige inden for den samme retsorden: Ofte er det således, at jo højere en sag kommer i retsvæsenets hierarki, jo mindre specialisering er der sandsynligvis. Ikke desto mindre opretholder visse systemer faktisk en høj grad af specialisering for dommere, selv på den øverste domstols niveau.

90. Den samme diversitet er også synlig i retspraksis eller snarere i den tavshed, der findes i retspraksis, om dommeres specialisering, uanset om det er i henhold til chartrets artikel 47 eller artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (herefter »EMRK«). Da Domstolen stillede spørgsmål om praksis vedrørende forslaget om, at der er et retligt princip om dommeres specialisering, henviste appellanten i sag C-840/19 i svaret på Domstolens spørgsmål til en afgørelse fra Menneskerettighedsdomstolen vedrørende et andet anliggende[29] og flere ikke-bindende dokumenter fra internationale organer, som lovpriser og tilskynder til dommeres specialisering under visse omstændigheder som nyttigt og ønskeligt[30]. Disse dokumenter udgør langt fra forhold, der støtter argumentet om, at specialisering af dommerkollegier er et krav, hvis manglende overholdelse indebærer en tilsidesættelse af kravene i chartrets artikel 47 (eller af EMRK artikel 6).

91. Der er for det andet et yderligere lag i denne problemstilling: Retten til en »domstol, der forudgående er oprettet ved lov« i overensstemmelse med chartrets artikel 47. På trods af, at kravet om specialisering af dommerkollegier ikke er en del af den standard for beskyttelse, der ydes med chartrets artikel 47, hvor et sådant krav er fastslået i national ret, kan det være en del af retten til en »domstol, der forudgående er oprettet ved lov«.

92. Der er redegjort for hovedbestanddelene i den EU-retlige standard for beskyttelse, som følger af chartrets artikel 47, stk. 2, i punkt 136-143 i forslaget til afgørelse i sagen Euro Box Promotion. Jeg vil blot nøjes med at erindre om to væsentlige bestanddele.

93. For det første fastsættes retten til en »domstol, der forudgående er oprettet ved lov« nødvendigvis under henvisning til national ret. Nationale regler kan dermed blive relevante ved en krydshenvisning.

94. For det andet forekommer det ud fra et EU-synspunkt og i nær tilknytning til Menneskerettighedsdomstolens tilgang til anliggendet ikke, at *nogen tilsidesættelse* af nationale regler, der regulerer sammensætningen af et dommerkollegium, automatisk fører til en tilsidesættelse af chartrets artikel 47. Som det fremgår af Simpson-dommen, kan ulovligheder indebære en tilsidesættelse af chartrets artikel 47, stk. 2, første punktum, »navnlig når denne ulovlighed er af *en sådan art og alvorlighed*, at den skaber en reel risiko for, at andre dele af statsmagten, navnlig den udøvende magt, kan udøve et skøn, der ikke tilkommer denne, hvorved integriteten af resultatet af udnævnelsesproceduren bringes i fare, og der således vækkes en rimelig tvivl hos borgerne med hensyn til den eller de pågældende dommeres uafhængighed og

[29] – Appellanten støttede sig til Menneskerettighedsdomstolens dom af 3.5.2007, Bochan mod Ukraine (CE:ECHR:2007:0503JUD000757702, § 71). Menneskerettighedsdomstolen tog i den dom imidlertid hensyn til dommeres kvalifikationer som et kriterium for fordelingen af sager til en dommer ved Menneskerettighedsdomstolen. Afgørelsen antyder på ingen måde, at specialisering skal anses for at krav inden for rammerne af EMRK artikel 6.

[30] – Appellanten har nævnt Venedigkommissionens rapport om retsvæsenets uafhængighed (CDL-AD (2010) 004), af 16.3.2010, punkt 80 og 81) og har også nævnt udtalelse nr. 1 (2001) fra Europarådets rådgivende dommerkomité af 23.11.2001 (CCJE (2001) OP nr. 1) og evalueringsrapporten fra sammenslutningen af stater mod korruption (GRECO) vedrørende Rumænien af 14.10.2005, anbefaling iii (som anbefaler at styrke anklagemyndighedens og retternes evne til effektivt at behandle korruptionssager gennem specialisering og uddannelse) og GRECO overensstemmelsesrapport af 7.12.2007, punkt 23, hvor GRECO hilser initiativerne om at øge anklagers og dommeres ressourcer og specialisering velkommen.

upartiskhed […]«. Domstolen bemærkede, at det ville være tilfældet, »når der er tale om grundlæggende regler, der udgør en integrerende del af indretningen og funktionen af dette retssystem« [31].

b) Bedømmelse

95. For det første er kravet om specialisering som ovenfor anført, og ligeledes i tråd med den rumænske regerings, anklagemyndighedens og Kommissionens indlæg, ikke som sådan omfattet af standarden i chartrets artikel 47. Forslagene om, at et princip om dommeres specialisering er en del af standarden i chartrets artikel 47, kan dermed forkastes.

96. For det andet har den første appellant i sag C-811/19 imidlertid gjort gældende i svaret på de af Domstolen stillede spørgsmål, at eftersom retten til en »domstol, der forudgående er oprettet ved lov«, henviser til national ret, kan chartrets artikel 47, stk. 2, som skal overholde minimumsstandarden i EMRK artikel 6, ikke indføre en standard, der bygger på kriterier, som er anderledes end garantierne på nationalt niveau. Endvidere har han gjort gældende, at det i afgørelse nr. 417/2019 blev udtalt, at Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) åbenlyst havde tilsidesat retsbestemmelserne om kravet om specialisering.

97. Efter min opfattelse kan dette argument ikke tiltrædes.

98. Den selvstændige og uafhængige art af indholdet af chartrets artikel 47, som faktisk i medfør af chartrets artikel 52, stk. 3, yder den samme eller bedre beskyttelse som de tilsvarende bestemmelser i EMRK, afviger netop fra en rent automatisk og formel vurdering. Ikke enhver formel tilsidesættelse af en (national) regel, der potentielt vedrører en bestanddel af retsvæsenets organisering, udgør en tilsidesættelse af chartrets artikel 47.

99. Som anført af den rumænske regering, anklagemyndigheden og Kommissionen udgør tilsidesættelsen af den i disse sager omtvistede regel ikke en tilsidesættelse i henhold til chartrets artikel 47.

100. For det første forekommer kravet om specialisering at have en yderst formel karakter. Som anklagemyndigheden har anført, er alle kollegier ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) blevet specialiserede fra den ene dag til den anden efter styrelsesrådets afgørelse nr. 14/2019. Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) afgørelse nr. 417/2019 godkendte dette udfald som overensstemmende med de nationale forfatningsretlige krav. Dette betød, som Kommissionen har anført, at en rent formel udpegning af kollegier som specialiserede uden nogen væsentlig ændring overhovedet blev anset for tilstrækkelig til at overholde de forfatningsretlige krav, herunder kravene i henhold til forfatningsretlige grundlæggende rettigheder.

101. For det andet forekommer reglen at være en ganske afgrænset undtagelse, der kun finder anvendelse på specifikke retsområder og i første instans.

102. For det tredje, og som Kommissionen har anført, peger andre yderligere elementer, såsom tvivl om fortolkningen af den gældende lovgivning og den manglende bevidste tilsidesættelse, på, at tilsidesættelsen ikke er »åbenlys«.

[31] – Dom af 26.3.2020, Review Simpson og HG mod Rådet og Kommissionen (C-542/18 RX-II og C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, præmis 75). Min fremhævelse.

103. Herudover er alle disse betragtninger nyttige illustrationer af den reelle karakter af kravet om specialisering i en national ret: Det er faktisk hovedsagelig et anliggende for en retsinstans' interne forvaltning og effektivitet. Den åbenlyse og bevidste tilsidesættelse af en sådan regel er ikke uden retlige eftervirkninger, hvis den tidligere er fastslået i det nationale retssystem [32]. Kravet om dommeres specialisering udgør imidlertid ikke i sig selv en grundlæggende regel i et retssystem for så vidt angår anvendelsen af den standard, der følger af chartrets artikel 47, stk. 2, som altid skal være til stede for, at kravene i chartrets artikel 47 er opfyldt.

104. Endelig er der endnu et hovedspørgsmål vedrørende chartrets artikel 47. Når det er fastslået, at bestemmelsen ikke kræver dommeres specialisering, og dermed at den selvstændige standard for det, som udgør en domstol, der forudgående er oprettet ved lov, *ikke er blevet tilsidesat*, er der fortsat problemstillingen om, hvorvidt den samme bestemmelse er *til hinder for*, at en national forfatningsdomstol konstaterer en sådan tilsidesættelse på grundlag af grundlæggende rettigheder eller andre værdier, der er beskyttet i forfatningen.

105. Af de grunde, der allerede er redegjort for i detaljer i punkt 145-156 i forslaget til afgørelse i sagen Euro Box Promotion, er svaret nej, chartrets artikel 47 er ikke til hinder for en sådan konstatering.

106. Hvad angår retlige problemstillinger og situationer, der er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, men som ikke er fuldstændigt afgjort heri, er dette ikke til hinder for, at en national forfatningsdomstol konstaterer, at den forfatningsretlige ret til en retfærdig rettergang er blevet krænket i henhold til en anden, højere national standard, selv om Domstolen har fundet, at chartrets artikel 47 *navnlig* er tilsidesat, når ulovligheden er af en sådan *alvorlighed*, at den skaber en reel risiko for, at der kan udøves et uberettiget skøn, der således vækker rimelig tvivl med hensyn til dommeres upartiskhed og uafhængighed [33]. I anliggender og situationer, som ikke er fuldstændigt afgjort af EU-retten, er chartret i henhold til dettes artikel 53 bunden (minimum), men ikke loftet (maksimum). En national ret kan dermed tage en højere national standard til sig og anvende den.

107. Definitionen af en sådan national forfatningsretlig standard – naturligvis forudsat, at der er en – er et anliggende for de kompetente nationale myndigheder. Den rumænske regering og anklagemyndigheden har gjort gældende, at kravet om specialisering ikke er en bestanddel af den nationale standard for retten til effektiv retsbeskyttelse. Jeg har noteret mig dette synspunkt, men det er så meget, Domstolen kan gøre. For atter at gentage det, så er definitionen af en national forfatningsretlig standard et anliggende for nationale retter og aktører. Dette betyder dog ikke nødvendigvis, at alle argumenter, der er gjort gældende som en problemstilling om en højere national standard, i sidste ende accepteres som en god nok begrundelse i henhold til EU-retten, hvilken problemstilling jeg vender mig mod i det følgende afsnit.

[32] – Jeg ønsker at understrege dette forhold ganske klart: Dette betyder ikke, at problemstillingen med dommeres specialisering, hvis den faktisk er rodfæstet i national ret, ikke er retligt relevant. Det kan den bestemt være, spændende fra den rette fordeling af sager til det potentielle misbrug af skønnet ved rettens præsidents fordeling af sager for at »belønne« nogle dommere ved pludseligt at tildele dem sager, som ligger helt uden for deres specialisering og kompetence uden deres forudgående samtykke.

[33] – Dom af 26.3.2020, Review Simpson og HG mod Rådet og Kommissionen (C-542/18 RX-II and C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, præmis 75). Min fremhævelse.

c) Foreløbig konklusion

108. I lyset af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det andet spørgsmål i sag C-811/19 og C-840/19 og det fjerde spørgsmål i sag C-811/19 med, at chartrets artikel 47 skal fortolkes således, at den ikke omfatter kravet om oprettelse af specialiserede dommerkollegier. Chartrets artikel 47, stk. 2, er dog ikke til hinder for en afgørelse fra en national forfatningsdomstol, som ved anvendelse af en reel og rimelig national standard for beskyttelse af retten til effektiv retsbeskyttelse og på grundlag af dens fortolkning af gældende nationale bestemmelser konstaterer, at sammensætningen af et dommerkollegium er ulovlig på grundlag af tilsidesættelsen af et nationalt retligt krav om specialiserede dommerkollegier.

3. Beskyttelsen af Unionens finansielle interesser

109. Disse sager rejser to yderligere problemstillinger: Fortolkningen af artikel 325, stk. 1, TEUF i forbindelse med vedtagelsen og virkningerne af Curtea Constituțională̆s (forfatningsdomstol) afgørelse nr. 417/2019 og fortolkningen af artikel 19, stk. 1, TEU og artikel 2 TEU samt chartrets artikel 47 i forbindelse med den samme forfatningsretlige afgørelse. I dette afsnit vil jeg behandle de meget mere specifikke problemer, som den omtvistede forfatningsretlige afgørelses mulige indvirkning på beskyttelsen af Unionens finansielle interesser rejser.

110. Den forelæggende ret har med de specifikke problemstillinger rejst i henhold til artikel 325, stk. 1, TEUF forklaret, at i disse to sager kan den fornyede behandling, som Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) har krævet, forhindre anvendelsen af effektive og afskrækkende straffe i sager vedrørende aktiviteter, der påvirker Unionens finansielle interesser. Henset til retsforhandlingernes kompleksitet og længde indtil en ny dom er blevet afsagt efter genoptagelse af retsforhandlingerne i første instans, er der en risiko for, at strafansvaret forældes. Anvendelsen af forfatningsdomstolens afgørelse nr. 417/2019, som er ufravigelig i henhold til national ret, indebærer genoptagelse af retsforhandlingerne i første instans, hvilket medfører en dobbelt dom i første instans og en tredobbelt dom i appellen i de samme retsforhandlinger. Den forelæggende ret har navnlig godtgjort sine betænkeligheder ved at henvise til omstændighederne i hovedsagen i sag C-840/19, hvor straffesagen begyndte for ca. fire år siden, og sagen allerede er på stadiet, hvor der blev givet tilladelse til en fornyet prøvelse af den ordinære appel efter den ekstraordinære appel om ophævelse (som følge af anvendelsen af Curtea Constituțională̆s (forfatningsdomstol) afgørelse nr. 685/2018).

111. I punkt 173-184 i mit forslag til afgørelse i sagen Euro Box Promotion redegør jeg i detaljer for de betragtninger, som bør vejlede testen af de nationale reglers og praksis' normative forenelighed med artikel 325, stk. 1, TEUF. Det bør for det første forblive en test af den normative forenelighed, som det er tilfældet med ethvert andet område inden for EU-retten. Analysen bør ikke blive en ganske subjektiv og potentielt vilkårlig undersøgelse af udvalgte statistikker om antallet af domfældelser og frifindelser, som ikke normalt er til rådighed for en national dommer. Inden for selve testen er for det andet overholdelsen af lovlighed og grundlæggende rettigheder allerede omfattet af stadiet, hvor anvendelsesområdet for forpligtelser, der følger af artikel 325, stk. 1, TEUF, fortolkes. For det tredje kan rimelige og reelle nationale forfatningsretlige betænkeligheder, herunder enhver højere beskyttelse af således fastholdte nationale grundlæggende rettigheder, muligvis være en del af ligningen.

112. Vejledningen på dette juridiske område bør kort sagt udgøres af logikken i og den overordnede tilgang i M.A.S.-dommen, Scialdone-dommen og Dzivev-dommen [34], og ikke i Taricco-dommen og Kolev-dommen [35].

113. De elementer, der skal tages i betragtning ved vurderingen af nationale bestemmelsers forenelighed med kravene i artikel 325, stk. 1, TEUF, omfatter: For det første den normative og systematiske vurdering af de omtvistede reglers indhold, for det andet deres formål og den nationale sammenhæng, hvori de indgår, for det tredje deres praktiske konsekvenser, som med rimelighed kan forudsiges eller forventes, og som følger af praksis vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af sådanne regler (dermed uafhængigt af ethvert statistisk skøn over antallet af sager, som faktisk eller potentielt påvirkes). For det fjerde udgør grundlæggende rettigheder og lovlighed en del af den indre ligevægt ved fortolkningen af de materielle krav, som artikel 325, stk. 1, TEUF stiller. Enhver national betænkelighed, som påberåbes i denne henseende, skal imidlertid afspejle en rimelig og reel betænkelighed i forbindelse med en bedre beskyttelse af rettigheder. Endvidere skal deres potentielle indvirkning på de interesser, som artikel 325, stk. 1, TEUF beskytter, være forholdsmæssig.

114. Efter min opfattelse opfylder den i disse sager omtvistede nationale afgørelse ikke disse krav. En ganske accessorisk og helt formel udpegning, som kræves i henhold til national ret, har kort sagt en helt uforholdsmæssig indvirkning på Unionens beskyttede interesser.

115. *For det første* rejser afgørelse nr. 417/2019 ud fra den abstrakte og systematiske vurdering af den pågældende afgørelses indhold ikke umiddelbart nogen bestemte betænkeligheder. Afgørelsen skaber ikke et nyt retsmiddel, ligesom den heller ikke forekommer at omgå de eksisterende retlige rammer. Som appellanten i sag C-840/19 har anført, kræver afgørelsen, at strafferetsplejelovens bestemmelser, hvorefter retten i appelsager skal hjemvise en sag til fornyet behandling, navnlig når der er en tilsidesættelse af sammensætningen af et dommerkollegium, skal finde anvendelse [36].

116. *For det andet* anfører jeg vedrørende formålet med og den sammenhæng, hvori afgørelse nr. 417/2019 indgår, at intet – objektive elementer, rammerne for sammenhængen eller praktiske virkninger – for Domstolen antyder, at den omtvistede afgørelses formål var at omgå eller underminere de retlige instrumenter, der bistår ved bekæmpelsen af korruption, eller at påvirke beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.

117. Jeg er af den opfattelse, at det ikke er muligt at nå til en anden konklusion blot fordi, således som fremgår af forelæggelsesafgørelsen, den stævning, som gav anledning til afgørelse nr. 417/2019, blev indgivet af deputerkammerets formand, som på det tidspunkt var genstand for en strafferetlig efterforskning vedrørende lovovertrædelser omfattet af anvendelsesområdet for lov nr. 78/2000, hvilke retsforhandlinger i appelsagen verserede for et kollegium med fem dommere fra Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol). Som det gentagne gange er fremhævet i disse sager, kan ingen ret og bestemt ikke Domstolen træffe afgørelse på grundlag af insinuationer og gisninger [37].

[34] – Dom af 5.12.2017, M.A.S. og M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936), af 2.5.2018, Scialdone (C-574/15, EU:C:2018:295), og af 17.1.2019, Dzivev m.fl. (C-310/16, EU:C:2019:30).

[35] – Dom af 8.9.2015, Taricco m.fl. (C-105/14, EU:C:2015:555), og af 5.6.2018, Kolev m.fl. (C-612/15, EU:C:2018:392).

[36] – Strafferetsplejelovens artikel 421, stk. 2, litra b), og artikel 281, stk. 1, litra a).

[37] – Jf. i denne sammenhæng punkt 243-248 i forslaget til afgørelse i AFJR-sagen og punkt 227-229 i forslaget til afgørelse i sagen Euro Box Promotion. Herudover tilkommer det de nationale myndigheder at fastslå alle forhold vedrørende potentielt magtmisbrug, som det er tilfældet med alle andre faktiske omstændigheder.

118. *For det tredje* og i overensstemmelse med det af Kommissionen og anklagemyndigheden anførte kan der faktisk være alvorlige betænkeligheder for så vidt angår det tredje forhold, der er nævnt ovenfor, vedrørende den omtvistede afgørelses praktiske konsekvenser, der generelt kan forudses eller forventes. I modsætning til Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) afgørelse i sagen Euro Box Promotion m.fl. (sag C-357/19 og C-547/19) og i tråd med det af Kommissionen anførte forekommer virkningerne af afgørelse nr. 417/2019 at være ganske vidtrækkende, når de vurderes fra flere vinkler.

119. Som anført af Kommissionen forekommer virkningerne af afgørelse nr. 417/2019 ikke at være afgrænset til en forholdsvist begrænset periode: Afgørelse nr. 417/2019 kræver fornyet behandling i første instans af *alle sager*, hvor der verserer en appel, og dommen i første instans blev afsagt *mellem den 21. april 2003* (datoen, hvor ændringerne af lov nr. 78/2000 indførte kravet om specialisering) og *den 22. januar 2019* (datoen, hvor styrelsesrådet ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) fastslog, at alle kollegier skulle anses for specialiserede kollegier). Det er i alt 16 år. Som Kommissionen med rette har understreget, er de virkninger, som rimeligvis kan forventes af afgørelsen, meget brede, henset til det generelle kompleksitetsniveau i sager vedrørende korruption begået af personer, der er omfattet af Înalta Curte de Casație și Justiției (kassationsdomstol) kompetence (personer, der varetager offentligt embede eller højtstående statsansatte) og sandsynligheden for en appel.

120. Hertil skal det bestemt tilføjes, at afgørelse nr. 417/2019 har til formål, at dens virkninger, både ratione materiae og ratione personae, er fokuseret på et anvendelsesområde, som er særligt betænkeligt ud fra synspunktet om beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. Som Kommissionen har anført, påvirker afgørelsen udelukkende korruptionssager, hvor de tiltalte personer er omfattet af Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) kompetence i første instans, hvilket betyder, at kravet om fornyet behandling vil påvirke alle sager om korruption begået af personer, som varetager højere offentlige embeder.

121. Selv hvis anvendelsen af afgørelse nr. 417/2019 ikke fører til afbrydelsen af straffesager, er det korrekt, at risikoen for, at straffesager bliver forældede som følge af dens anvendelse, bliver ganske presserende. Som Kommissionen også har gjort gældende, betyder anvendelsen af afgørelse nr. 417/2019, selv hvis det antages, at straffelovens artikel 154 og 155 ikke indeholder en forældelsesordning, hvilket i sig selv bør anses for problematisk, at sager, der allerede verserer som appelsager med fuld prøvelse, ikke kun skal behandles på ny på dette stadium, men helt fra begyndelsen. Dette medfører, at alle procedurens stadier skal gentages, hvilket i betydeligt omfang øger muligheden for, at der indtræder forældelse.

122. *For det fjerde* er det navnlig afvejningen mellem Unionens interesser og de nationale interesser, der er på spil, samt det (u)forholdsmæssige udfald forstået som de processuelle konsekvenser af denne afvejning, som er afgørende i disse sager, i det mindste efter min opfattelse.

123. Det kan igen erindres, at i henhold til fast retspraksis, når EU-retten giver medlemsstaterne en skønsbeføjelse, har de nationale retter fortsat beføjelse til at beskytte grundlæggende rettigheder i henhold til den nationale forfatning, forudsat at det hverken strider mod det beskyttelsesniveau, der er fastsat i chartret, eller EU-rettens forrang, enhed og effektivitet [38]. Som det er anført ovenfor i dette forslag til afgørelse, kan en given national forfatningsretlig standard ligeledes kræve dommeres specialisering, uanset om det er som en uafhængig national standard

[38] – Jf. i denne retning domme af 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, præmis 60), og Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 29).

eller knæsat som en national regel vedrørende det, der med tiden udgør en domstol, der forudgående er oprettet ved lov (eller en retfærdig rettergang, lovlig dommer eller under en hvilken som helst anden overskrift, som de nationale forfatningsregler placerer en sådan regel) [39].

124. Som jeg har understreget i forslaget til afgørelse i sagen Euro Box Promotion [40], skal enhver sådan national standard være rimelig og reel for gyldigt at kunne påberåbes som en lovlig national interesse i forbindelse med artikel 325, stk. 1, TEUF og for den sags skyld som en højere national beskyttelsesstandard i henhold til chartret. Den nationale regel skal afspejle en reel betænkelighed, som rimeligvis vil bidrage til beskyttelsen af nationale grundlæggende rettigheder og værdier og vil kunne accepteres (i princippet, ikke nødvendigvis i grad og specifikt udtryk) som en værdi i Unionen, der bygger på retsstatsprincippet, demokrati og menneskelig værdighed.

125. Endvidere og ganske afgørende i forbindelse med disse sager skal udfaldet af denne afvejningsøvelse være forholdsmæssigt, selv hvis en sådan national standard gyldigt kan være en del af afvejningsligningen i henhold til artikel 325, stk. 1, TEUF. Unionens lovlige interesser (effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser) skal med andre ord sættes i en rimelig ligevægt med den nationale retsordens lovlige værdier og standarder. Hvis de sidstnævnte interesser faktisk accepteres, bør de ikke gøre indgreb i Unionens interesser, ud over det nødvendige for at opretholde disse nationale interesser.

126. I forbindelse med disse sager har både den første appellant i sag C-811/19 og appellanten i sag C-840/19 gjort gældende, at artikel 325, stk. 1, TEUF ikke bør føre til, at en forfatningsdomstols afgørelser, som afspejler nationale retsregler på forfatningsniveau, der skal garantere retten til en retfærdig rettergang på en effektiv måde, ikke finder anvendelse.

127. Anklagemyndigheden, den rumænske regering og Kommissionen har imidlertid rejst tvivl om den reelle karakter af den begrundelse i grundlæggende rettigheder, som ligger bag afgørelse nr. 417/2019. Dommens rent formelle tilgang til kravet om specialisering fører til den praktiske konklusion, at sager, som behandles på ny af de helt samme kollegier, næppe kan siges at føre til nogen mærkbar tilsidesættelse af national ret.

128. Jeg deler denne tvivl.

129. For det første er jeg fortsat i vildrede med hensyn til, hvordan en national standard for dommers specialisering, som er helt formel, og som består i en rent mekanisk udpegning af nøjagtigt de samme kollegier og dommere, bør anses for afgørende. Det er vanskeligt at forstå, hvordan kravet bidrager til en mere effektiv retsbeskyttelse.

130. For det andet står jeg tilsvarende uforstående over for den tilsyneladende grad af »superspecialisering«, som kræves i henhold til national ret. Jeg kan forestille mig, at der er juridisk specialisering inden for visse retsområder (såsom strafferet, skatteret, familieret, immaterialret osv.) [41]. Jeg kan også forstå, hvordan specialisering kan udgøre et anliggende vedrørende visse retters særkompetence, der bygger på en specifik type forbrydelser og/eller med hensyn til en bestemt form for tiltalt [42]. Det er dog ejendommeligt at se et krav om specialisering

[39] – Jf. oven for punkt 103-107 i dette forslag til afgørelse.

[40] – Jf. punkt 149 og 194-195 i forslaget til afgørelse i sagen Euro Box Promotion.

[41] – Jf. punkt 5 i udtalelse (2012) nr. 15 fra Europarådets rådgivende dommerkomité (CCJE) om specialisering af dommere (CCJE (2012) 4) af 13.11.2012 (herefter »CCJE's udtalelse om specialisering af dommere«).

[42] – Jf. f.eks. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European judicial systems. Efficiency and quality of justice*, CEPEJ Studies nr. 26, 2018, s. 198 ff.

vedrørende (strafbare) korruptionshandlinger, som kræver en specialisering (eller ekspertise) for så vidt angår indholdet heraf eller kompleksiteten heri, der går længere end kravene til at blive en (specialiseret) dommer i straffesager ved den øverste nationale domstol.

131. Det kan imidlertid måske hævdes, at den højere nationale standard, som afgørelse nr. 417/2019 sikrer, ikke består i kravet om specialisering som sådan, men i anvendelsen af et snævert begreb for en »domstol, der forudgående er oprettet ved lov«. På denne måde vil spørgsmålet om, hvem der er »specialiseret« i strafbar korruption, så ikke rigtig være et anliggende om specialisering per se, men snarere om udpegning af den pulje af dommere, hvoraf kollegierne i første instans faktisk kan skabes, hvorved det bliver en problemstilling om dommersædets lovlige sammensætning. Hvis det rent faktisk er tilfældet, vil drøftelsen vende tilbage til problemstillingen om, hvorvidt den grundlæggende ret til effektiv retsbeskyttelse krænkes ved enhver tilsidesættelse af en hvilken som helst regel, selv en regel af rent formel art, uden nogen konsekvenser og materiel indvirkning på retten til et forsvar eller retten til en retfærdig rettergang [43].

132. Hvorom alting er, er der, ud over problemstillingen om definitionen af, hvad den nationale standard er, og hvorfor den er der, fortsat problemstillingen om et *forholdsmæssigt udfald* af de værdier, der afvejes inden for fortolkningen af artikel 325, stk. 1, TEUF. Her slår den omtvistede nationale regel markant fejl. Sagt ligeud bør et ganske tvivlsomt nationalt krav, der finder anvendelse på en rent formel (for ikke at sige formalistisk) måde, og hvis bidrag til den effektive individuelle beskyttelse af individuelle rettigheder ikke er åbenlys, give mulighed for at genåbne sager, der er afgjort i løbet af de sidste 16 år?

133. Hvis de nationale retter måtte anvende en sådan fortolkning, vil det efter min opfattelse gøre disse bestanddele af national ret uforenelige med kravene i artikel 325, stk. 1, TEUF.

a) Foreløbig konklusion

134. På grundlag af ovenstående betragtninger skal de første spørgsmål i sag C-811/19 og C-840/19, for så vidt som de vedrører artikel 325, stk. 1, TEUF, besvares med, at bestemmelsen skal fortolkes således, at den er til hinder for en afgørelse fra en national forfatningsdomstol, som konstaterer, at sammensætningen af de kollegier ved den nationale øverste domstol, som træffer afgørelse i første instans vedrørende korruption, er ulovlig, da kollegierne ikke er specialiserede i korruption, selv om de dommere, som udgør kollegierne, er anerkendt som havende den krævede specialisering, når en sådan konklusion kan give anledning til en systematisk risiko for straffrihed for lovovertrædelser, der påvirker Unionens finansielle interesser.

4. Princippet om retsvæsenets uafhængighed

135. Med det første spørgsmål i sag C-811/19 og C-840/19, for så vidt som de henviser til artikel 19, stk. 1, TEU, og det andet spørgsmål i sag C-811/19 og C-840/19, er der blevet spurgt, om artikel 2 TEU, artikel 19, stk. 1, TEU og chartrets artikel 47, stk. 2, skal fortolkes således, at de er til hinder for, at Curtea Constituțională (forfatningsdomstol), der defineres som »et organ, der ikke er en del af det ordinære domstolssystem«, vedtager en afgørelse, såsom afgørelse nr. 417/2019. Inden for denne dimension (eller diskussionslag) vedrører de således formulerede

[43] – Allerede behandlet ovenfor i punkt 95-103 i dette forslag til afgørelse.

spørgsmål hovedsagelig Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) opbygning og funktioner og virkningerne af dens afgørelse på sager, der afgøres af Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol).

136. Selv om der identificeres en anden af Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) afgørelser, er de nærværende spørgsmål i deres bredere, institutionelle dimension overlappende med de spørgsmål, der allerede er behandlet i forslaget til afgørelse i sagen Euro Box Promotion. Tilsvarende med det, som jeg forklarede i det forslag til afgørelse, er jeg ikke af den opfattelse, at det er Domstolens rolle abstrakt at drøfte en medlemsstats institutionelle valg for så vidt angår sammensætningen af eller kompetencerne hos en national forfatningsdomstol, forudsat at der ikke er noget, som antyder, at en sådan institution ikke længere strukturelt opfylder kravene til at være en uafhængig ret i den selvstændige EU-retlige betydning af dette begreb [44].

137. Endvidere og i modsætning til den nationale forfatningsretlige afgørelse i sagen Euro Box Promotion m.fl. (sag C-357/19 og C-547/19) opfylder de bestanddele af national ret, som Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) afgørelse nr. 417/2019 indførte, ikke i denne sag – i det mindste efter min opfattelse – kravene i artikel 325, stk. 1, TEUF.

138. På baggrund af sagernes forening er det efter min opfattelse ikke nødvendigt atter at behandle de af den forelæggende ret stillede spørgsmål i forbindelse med disse sager.

5. Princippet om forrang

139. Den forelæggende ret har med det tredje spørgsmål i sag C-811/19 og C-840/19 spurgt, om princippet om EU-rettens forrang giver en national ret mulighed for at undlade at anvende Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) afgørelse nr. 417/2019. Disse spørgsmål forekommer også at være delvist motiveret af det forhold, at en dommers manglende efterlevelse af en afgørelse fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) udgør en disciplinær forseelse i medfør af artikel 99, stk. 1, litra ș), i lov nr. 303/2004.

140. Jeg har allerede taget indgående stilling til disse problemstillinger i mit parallelle forslag til afgørelse i sagen Euro Box Promotion m.fl. (sag C-357/19 og C-547/19), hvor jeg konkluderede, at EU-retten faktisk giver en national dommer ret til at undlade at følge (en ellers bindende) retlig udtalelse fra en højere ret, hvis han eller hun er af den opfattelse, at den juridiske fortolkning er i strid med EU-retten. Endvidere må det samme ud fra EU-rettens gunstige position gælde for enhver potential national sanktion for en sådan adfærd: Hvis adfærden efter EU-rettens synspunkt er korrekt, er en sanktion herfor ikke tilladt [45].

141. I forbindelse med denne sag skal det tredje spørgsmål i sag C-811/19 og C-840/19 besvares bekræftende: Princippet om forrang skal fortolkes således, at det giver en national ret til at undlade at anvende en afgørelse fra en national forfatningsdomstol, som er bindende i henhold til national ret, hvis den forelæggende ret anser det for nødvendigt for at opfylde de forpligtelser, der følger af EU-retlige bestemmelser med direkte virkning.

[44] – Jf. punkt 198-229 i forslaget til afgørelse i sagen Euro Box Promotion.

[45] – Punkt 235-245 i forslaget til afgørelse i sagen Euro Box Promotion.

142. To forhold er værd at nævne i stedet for en konklusion. For det første har artikel 325, stk. 1, TEUF faktisk direkte virkning[46]. For det andet handler en national ret, når den potentielt underkender national ret og nationale regler på grund af deres uforenelighed med EU-regler med direkte virkning, inden for EU-rettens anvendelsesområde. Retten skal derfor også i forbindelse med konsekvenserne af at underkende uforenelige nationale regler, overholde EU-standarder for grundlæggende rettigheder, der er garanteret i chartret[47].

V. Forslag til afgørelse

143. Jeg foreslår Domstolen at besvare de af Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien) forelagte spørgsmål som følger:

»– Det andet spørgsmål i sag C-811/19 og C-840/19 og det fjerde spørgsmål i sag C-811/19 skal besvares med, at artikel 47 i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at den ikke omfatter kravet om specialiserede dommerkollegier. Chartrets artikel 47, stk. 2, er dog ikke til hinder for en afgørelse fra en national forfatningsdomstol, som ved anvendelsen af en reel og rimelig national standard for beskyttelse af retten til effektiv retsbeskyttelse og på grundlag af dens fortolkning af gældende nationale bestemmelser konstaterer, at sammensætningen af et dommerkollegium er ulovlig på grundlag af tilsidesættelsen af et nationalt retligt krav om specialiserede dommerkollegier.

– Det første spørgsmål i sag C-811/19 og C-840/19 skal besvares med, at artikel 325, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en afgørelse fra en national forfatningsdomstol, som konstaterer, at sammensætningen af de dommerkollegier ved den nationale øverste domstol, som træffer afgørelse i første instans vedrørende korruption, er ulovlig, da kollegierne ikke er specialiserede i korruption, selv om de dommere, som udgør kollegierne, er anerkendt som havende den krævede specialisering, når en sådan konklusion kan give anledning til en systematisk risiko for straffrihed for lovovertrædelser, der påvirker Unionens finansielle interesser.

– Det tredje spørgsmål i sag C-811/19 og C-840/19 bør besvares med, at princippet om forrang skal fortolkes således, at det giver en national domstol ret til at undlade at anvende en afgørelse fra en national forfatningsdomstol, som er bindende i henhold til national ret, hvis den forelæggende ret anser det for nødvendigt for at opfylde de forpligtelser, der følger af EU-retlige bestemmelser med direkte virkning.«

46 – Jf. dom af 5.12.2017, M.A.S. og M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, præmis 39).

47 – Jf. oven for punkt 111-113 i dette forslag til afgørelse og punkt 174-176 i forslaget til afgørelse i sagen Euro Box Promotion.