Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

8. maj 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – retsstat – retsvæsenets uafhængighed – artikel 19, stk. 1, TEU – mekanisme for samarbejde og kontrol – benchmarks, som Rumænien har tilsluttet sig – korruptionsbekæmpelse – efterforskning af lovovertrædelser begået inden for retsvæsenet – søgsmål til prøvelse af udnævnelsen af anklagere med kompetence til at foretage en sådan efterforskning – søgsmålskompetence for faglige sammenslutninger af dommere og anklagere«

I sag C-53/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Curtea de Apel Pitești (appeldomstolen i Piteşti, Rumænien) ved afgørelse af 31. januar 2023, indgået til Domstolen den 2. februar 2023, i sagen

Asociația »Forumul Judecătorilor din România«,

Asociația »Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor«

mod

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

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev, Domstolens vicepræsident, L. Bay Larsen (refererende dommer), og dommerne T. von Danwitz, A. Kumin og I. Ziemele,

generaladvokat: A.M. Collins,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Asociația »Forumul Judecătorilor din România« ved D. Călin og L. Zaharia,

* Processprog: rumænsk.

– Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României ved A.-F. Florența, som befuldmægtiget,

– den rumænske regering ved L.-E. Baţagoi, E. Gane og L. Ghiță, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved K. Herrmann, I.V. Rogalski og P.J.O. Van Nuffel, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. februar 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2 TEU, artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 19, stk. 1, TEU, artikel 12 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), bilag IX til akten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af de traktater, som Den Europæiske Union bygger på (EUT 2005, L 157, s. 203), som trådte i kraft den 1. januar 2007, og af 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 områderne retsreform og bekæmpelse af korruption (EUT 2006, L 354, s. 56).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Asociația »Forumul Judecătorilor din România« og Asociația »Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor« og på den anden side Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (anklagemyndigheden ved kassationsdomstolen – statsadvokaten i Rumænien) (herefter »statsadvokaten«) vedrørende lovligheden af en bekendtgørelse om udnævnelse af en række anklagere ved Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (anklagemyndigheden ved kassationsdomstolen, Rumænien) (herefter »PICCJ«).

Retsforskrifter

3 Artikel 8, stk. 1a, i Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (lov nr. 554/2004 om forvaltningsretlige sager) (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 1154 af 7.12.2004) bestemmer:

»Fysiske personer og privatretlige juridiske personer kan kun subsidiært anlægge søgsmål til beskyttelse af en legitim offentlig interesse, hvis skaden på den legitime offentlige interesse har en logisk sammenhæng med krænkelsen af den subjektive rettighed eller den legitime private interesse.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

4 Den 5. august 2022 anlagde sagsøgerne i hovedsagen i deres egenskab af faglig sammenslutning af dommere og anklagere sag ved Curtea de Apel Pitești (appeldomstolen i Pitești, Rumænien), som er den forelæggende ret, med påstand om delvis annullation af en bekendtgørelse om udnævnelse til PICCJ af anklagere, der foretager strafforfølgning i korruptionssager, som henhører under kompetencen for Direcția Națională Anticorupție (det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse, Rumænien), og som angår dommere og anklagere.

5 Til støtte for søgsmålet har sagsøgerne i det væsentlige gjort gældende, at den nationale lovgivning, som ligger til grund for denne bekendtgørelse, er i strid med en række EU-retlige bestemmelser, således at statsadvokaten skulle have set bort fra denne lovgivning. Den nævnte lovgivning nedlagde Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (afdelingen for efterforskning af lovovertrædelser begået inden for retsvæsenet) ved PICCJ og tildelte anklagere, som for en periode på fire år er udnævnt specifikt hertil af statsadvokaten efter indstilling fra Consiliul Superior al Magistraturii (det øverste retsråd, Rumænien) i plenumforsamling, enekompetence til at foretage strafforfølgning for lovovertrædelser begået af dommere og anklagere.

6 Den forelæggende ret har for det første anført, at i henhold til de rumænske retsplejeregler, således som de er fortolket af Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien), skal den afvise annullationssøgsmålet i hovedsagen.

7 Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at selv om den rumænske lovgivning anerkender retten til at anfægte en forvaltningsakt for enhver person, hvis legitime interesse har lidt skade, fremgår det af denne lovgivning, at privatpersoner kun kan påberåbe sig en offentlig interesse, i det omfang tilsidesættelsen af offentlighedens interesse logisk skyldes en krænkelse af en subjektiv rettighed eller en privat legitim interesse. Hvad angår sammenslutninger er antagelse til realitetsbehandling af et søgsmål som det, der er omhandlet i hovedsagen, i retspraksis fra Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) gjort betinget af, at der består en direkte sammenhæng mellem den forvaltningsakt, der er undergivet legalitetskontrol, og det direkte formål med og de mål, der forfølges af den sagsøgende sammenslutning. På grundlag af denne retspraksis har Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) i en række domme fundet, at faglige sammenslutninger af dommere og anklagere ikke havde søgsmålsinteresse i forhold til afgørelser, der vedrører udnævnelse af personer inden for dommer- og anklagerstanden.

8 Den forelæggende ret har imidlertid fremhævet, at sagsøgerne i hovedsagen søger at opnå en effektiv retsbeskyttelse på et område, der er omfattet af EU-retten. Den er derfor af den opfattelse, at det er nødvendigt at afgøre, om den fortolkning af de nationale processuelle regler, der er anlagt af Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol), er i strid med artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 12 og 47.

9 Den har i denne henseende bl.a. anført, at Domstolen har anerkendt søgsmålskompetence for miljøbeskyttelsessammenslutninger, og at den har truffet afgørelse om præjudicielle afgørelser forelagt i hovedsager, hvor faglige sammenslutninger af dommere og anklagere har anlagt sag.

10 For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, om den nye lovgivning vedtaget af Rumænien for så vidt angår strafforfølgning for lovovertrædelser begået af dommere og anklagere er forenelig med EU-retten og navnlig artikel 19, stk. 1, TEU samt denne medlemsstats forpligtelser med hensyn til bekæmpelse af korruption.

11 På denne baggrund har Curtea de Apel Piteşti (appeldomstolen i Piteşti) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med [chartrets] artikel 12 og 47, til hinder for, at der opstilles grænser for, hvornår faglige dommersammenslutninger kan anlægge visse typer af sager – med henblik på at fremme og beskytte dommernes uafhængighed og retsstaten samt beskytte deres erhvervsmæssige status – ved at indføre betingelsen om, at der skal være tale om en for kraftigt indskrænket

legitim privat interesse, i kraft af en bindende afgørelse fra Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) efterfulgt af en national retspraksis i sager, som ligner den foreliggende, og at der skal findes en direkte forbindelse mellem på den ene side den forvaltningsakt, som er genstand for retsinstansernes legalitetskontrol, og på den anden side de faglige dommersammenslutningers vedtægtsmæssige direkte formål og målsætninger, såfremt sammenslutningerne i overensstemmelse med deres vedtægtsmæssige formål og almindelige målsætninger arbejder for at opnå en effektiv domstolsbeskyttelse på områder, som er omfattet af EU-retten?

2) Afhængigt af besvarelsen af det første [præjudicielle] spørgsmål, er artikel 2 TEU, artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, bilag IX til [akten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af de traktater, som Den Europæiske Union bygger på,] og beslutning 2006/928 da til hinder for en national lovgivning, som begrænser kompetencen hos det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse på den måde, at enekompetencen til at foretage strafforfølgning vedrørende overtrædelser i form af korruption (i bred forstand) begået af dommere og anklagere er tildelt visse anklagere, som er udpeget specifikt hertil (af [statsadvokaten], på forslag af det øverste retsråds plenum) inden for henholdsvis [PICCJ] og anklagemyndighederne ved appeldomstolene, idet de sidstnævnte også har kompetence med hensyn til de øvrige kategorier af overtrædelser begået af dommere og anklagere?«

Om Domstolens kompetence og spørgsmålet om, hvorvidt anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling

12 Statsadvokaten har bestridt Domstolens kompetence og antagelsen til realitetsbehandling af anmodningen om præjudiciel afgørelse. Denne har indledningsvis anført, at de præjudicielle spørgsmål er af hypotetisk karakter og udelukkende vedrører national ret. Idet sagsøgerne i hovedsagen dernæst ikke har påberåbt sig nogen personlig rettighed beskyttet af EU-retten, er den situation, der foreligger i hovedsagen, ikke omfattet af EU-rettens anvendelsesområde. Det følger heraf, at Domstolen ikke har kompetence til at fortolke de af chartrets bestemmelser, der er henvist til i disse spørgsmål. Endelig opfordrer anmodningen om præjudiciel afgørelse Domstolen til at tage stilling til lovligheden af foranstaltninger i national ret, hvilket ligeledes overskrider grænserne for dens kompetence.

13 Den rumænske regering er af den opfattelse, at det første spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling. Den har gjort gældende, at den forelæggende ret ikke klart har redegjort for den faktuelle situation i hovedsagen og ikke har redegjort for, hvordan eller på hvilket grundlag retten til adgang til en domstol skulle være afskåret for sagsøgerne i hovedsagen. Navnlig fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at det søgsmål, som sagsøgerne i hovedsagen har anlagt, opfylder de betingelser for antagelse til realitetsbehandling, der er fastsat i rumænsk ret, hvilket indebærer, at det første spørgsmål ikke kan tillægges nogen betydning. Den forelæggende ret står således højst over for en vanskelighed ved fortolkningen af national ret.

14 Hvad i denne henseende angår Domstolens kompetence til at besvare de præjudicielle spørgsmål bemærkes i første række, at den samarbejdsordning, som er indført ved artikel 267 TEUF, er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens opgaver. Under en sag anlagt i henhold til denne artikel tilkommer det retterne i medlemsstaterne og ikke Domstolen at fortolke nationale bestemmelser, og det tilkommer ikke sidstnævnte at tage stilling til, om nationale bestemmelser er forenelige med EU-retten. Domstolen har derimod kompetence til at

forsyne den nationale ret med alle de EU-retlige fortolkningselementer, som kan sætte denne i stand til at bedømme, om nationale bestemmelser er forenelige med EU-retten (dom af 10.3.2022, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Fuld sygesikring), C-247/20, EU:C:2022:177, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

15 I den foreliggende sag fremgår det for det første af ordlyden af de præjudicielle spørgsmål, at disse direkte har til formål at fortolke EU-retlige bestemmelser. Under disse omstændigheder kan det ikke antages, at disse spørgsmål vedrører fortolkningen af bestemmelser i national ret.

16 Selv om de nævnte spørgsmål for det andet fra Domstolen søger at opnå elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, der gør det muligt at foretage en bedømmelse af, hvorvidt visse nationale regler er forenelige med EU-retten, forholder det sig ikke desto mindre således, at disse spørgsmål ikke opfordrer Domstolen til selv at tage stilling til denne forenelighed.

17 Hvad i anden række angår det argument, som statsadvokaten har fremsat, hvorefter den situation, der foreligger i hovedsagen, ikke er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, har Domstolen allerede fastslået, at en national lovgivning, der indfører og regulerer organiseringen af en afdeling under den rumænske anklagemyndighed med ansvar for efterforskning af lovovertrædelser begået inden for retssystemet og med kompetence til at strafforfølge dommere og anklagere, er omfattet af anvendelsesområdet for beslutning 2006/928, og at den følgelig skal overholde de krav, der følger af EU-retten, navnlig artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, TEU (jf. i denne retning dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

18 Selv om det ikke følger direkte af denne konstatering, at artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, TEU giver sagsøgerne i hovedsagen individuelle rettigheder, støtter statsadvokatens standpunkt, hvorefter dette ikke er tilfældet, og således som generaladvokaten har anført i punkt 21 i forslaget til afgørelse, sig på aspekter vedrørende realiteten, der ikke kan berøre Domstolens kompetence til at besvare de forelagte spørgsmål.

19 Det første spørgsmål tager således netop sigte på at afgøre, om EU-retten og navnlig artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, TEU pålægger de nationale retsinstanser at realitetsbehandle et annullationssøgsmål anlagt af en faglig sammenslutning af dommere og anklagere, hvorved denne sammenslutning anfægter foreneligheden med EU-retten af udnævnelser af personer inden for dommer- og anklagerstanden til en afdeling under den rumænske anklagemyndighed, der har kompetence til at strafforfølge dommere og anklagere.

20 Det må følgelig, uden at det er nødvendigt at foretage en bedømmelse af, hvorvidt samtlige de EU-retlige bestemmelser, der er henvist til i de præjudicielle spørgsmål, finder anvendelse på en situation som den, der er omhandlet i hovedsagen, fastslås, at Domstolens kompetence ikke kan tilsidesættes med den begrundelse, at den situation, der foreligger i hovedsagen, falder uden for EU-rettens anvendelsesområde.

21 For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt den præjudicielle forelæggelse kan antages til realitetsbehandling, skal det bemærkes, at der efter Domstolens faste praksis gælder en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge, og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve, er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, såfremt det bl.a. klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes

genstand, eller såfremt problemet er hypotetisk (dom af 9.11.2023, Odbor azylové a migrační politiky MV (Tilbagesendelsesdirektivets anvendelsesområde), C-257/22, EU:C:2023:852, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

22 Inden for rammerne af samarbejdet mellem Domstolen og de nationale retter er det for at opnå en fortolkning af EU-rettens gyldighed, som den nationale ret kan bruge, endvidere påkrævet, at denne nøje iagttager de krav til indholdet af en anmodning om præjudiciel afgørelse, som udtrykkeligt fremgår af artikel 94 i Domstolens procesreglement, som den forelæggende ret forventes at have kendskab til. Disse krav fremgår i øvrigt af Domstolens anbefalinger til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål (EUT 2019, C 380, s. 1) (dom af 13.7.2023, Azienda Ospedale-Università di Padova, C-765/21, EU:C:2023:566, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

23 For at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale retsinstans kan bruge, er det således påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål. Forelæggelsesafgørelsen skal endvidere angive de nøjagtige grunde til, at den nationale retsinstans har rejst spørgsmål om fortolkningen af EU-retten og har fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål (dom af 25.5.2023, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie (Moms – fiktiv erhvervelse), C-114/22, EU:C:2023:430, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

24 I den foreliggende sag indeholder anmodningen om præjudiciel afgørelse alle de oplysninger, der er nødvendige for, at Domstolen kan besvare de forelagte spørgsmål.

25 Hvad navnlig angår det første spørgsmål fremgår det af en samlet læsning af denne anmodning og selve ordlyden af dette spørgsmål, at den forelæggende ret er af den opfattelse, at såfremt det nævnte spørgsmål besvares benægtende, vil den se sig nødsaget til at anlægge en fortolkning af den relevante nationale lovgivning, som den følger af praksis fra Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol), og følgelig afvise at antage hovedsagen til realitetsbehandling.

26 Heraf følger, at den forelæggende ret i anmodningen om præjudiciel afgørelse har redegjort for både de faktiske omstændigheder og regler, som det første spørgsmål hænger sammen med, og grundene til, at den finder det nødvendigt at forelægge dette for Domstolen, hvilke er grunde, der i øvrigt gør det muligt at fastslå, at dette spørgsmål har relevans for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

27 Det følger endvidere af denne anmodning, at såfremt det nævnte spørgsmål besvares bekræftende, vil den forelæggende ret skulle – for at tage stilling til den argumentation, som sagsøgerne i hovedsagen har fremsat – behandle foreneligheden med EU-retten af den nationale lovgivning, som det andet spørgsmål vedrører.

28 De præjudicielle spørgsmål kan følgelig ikke anses for at være hypotetiske.

29 Henset til det ovenstående må det fastslås, at Domstolen har kompetence til at besvare anmodningen om præjudiciel afgørelse, og at de forelagte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

30 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 12 og 47, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, som, idet den betinger antagelse til realitetsbehandling af et søgsmål om annullation af en udnævnelse af anklagere med kompetence til at strafforfølge dommere og anklagere af, at der består en legitim privat interesse, i praksis udelukker, at et sådant søgsmål kan anlægges af faglige sammenslutninger af dommere og anklagere med henblik på at forsvare princippet om dommeres uafhængighed.

31 I det omfang den rumænske regering til støtte for den besvarelse af det første spørgsmål, som den har foreslået, og i modsætning til det af den forelæggende ret anførte, har gjort gældende, at anvendelsen af den lovgivning, der er omhandlet i hovedsagen, ikke nødvendigvis medfører, at hovedsagen ikke kan antages til realitetsbehandling, skal det bemærkes, at Domstolen i henhold til kompetencefordelingen mellem Unionens retsinstanser og de nationale retter skal tage hensyn til de faktiske omstændigheder og de retsregler, som ifølge forelæggelsesafgørelsen er baggrunden for de præjudicielle spørgsmål. En anmodning om præjudiciel afgørelse kan således ikke behandles på grundlag af den fortolkning af national ret, som en medlemsstats regering støtter sig på (dom af 15.4.2021, État belge (Omstændigheder, der er indtruffet senere end en afgørelse om overførsel), C-194/19, EU:C:2021:270, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

32 Den forelæggende ret har således anført, at den fortolkning af den relevante rumænske lovgivning, som er anlagt af Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol), nødvendigvis fører til, at et søgsmål som omhandlet i hovedsagen ikke kan antages til realitetsbehandling, hvis en faglig sammenslutning af dommere og anklagere ikke kan påberåbe sig en privat legitim interesse, som kan godtgøre dennes søgsmålskompetence med henblik på et sådant søgsmål, hvorfor det første spørgsmål vedrører en sådan fortolkning af denne lovgivning.

33 Den rumænske regerings fortolkning af de rumænske retsplejeregler kan derfor ikke lægges til grund af Domstolen i den foreliggende præjudicielle sag.

34 Med ovenstående præciseringer skal det fremhæves, at i henhold til Domstolens faste praksis betror artikel 19 TEU, som udmønter det i artikel 2 TEU fastsatte retsstatsprincip, de nationale domstole og Domstolen opgaven med at garantere, at EU-retten anvendes fuldt ud i alle medlemsstaterne, og at sikre domstolsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten (dom af 18.5.2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 188, og af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 39).

35 Selve eksistensen af en effektiv domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af EU-retten, er uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat. I denne henseende, og således som det er fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, påhviler det medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer borgerne, at deres ret til en effektiv retsbeskyttelse er overholdt på de områder, som er omfattet af EU-retten. Princippet om en effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder som sikret ved EU-retten, hvortil der henvises i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, udgør et generelt princip i EU-retten, som udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, og som er fastslået i artikel 6 og 13 i den

europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, som chartrets artikel 47 svarer til (jf. i denne retning dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 219 og den deri nævnte retspraksis).

36 I denne sammenhæng påhviler det principielt medlemsstaterne at bestemme, hvilke borgere der har søgsmålskompetence og retlig interesse, uden dog at gøre indgreb i retten til en effektiv domstolsbeskyttelse (jf. i denne retning dom af 13.3.2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

37 I denne henseende må processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. i denne retning dom af 13.3.2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis, og af 24.10.2018, XC m.fl., C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 22).

38 Hvad angår ækvivalensprincippet synes den nationale lovgivning, som er omhandlet i hovedsagen, ifølge oplysningerne i anmodningen om præjudiciel afgørelse at finde anvendelse på samme måde for søgsmål, der er foreskrevet til beskyttelse af de rettigheder, der følger af EU-retten, og tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret. Navnlig synes søgsmålsinteressen for privatpersoner og navnlig sammenslutninger – med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse – ikke at blive behandlet forskelligt afhængigt af, om de søger at påberåbe sig en offentlig interesse på grundlag af EU-retten såsom princippet om dommeres uafhængighed eller en offentlig interesse i henhold til national ret.

39 Hvad angår effektivitetsprincippet fremgår det af denne anmodning, således som anført i nærværende doms præmis 7, at denne nationale lovgivning gør det muligt for enhver person, som har en legitim privat interesse, at anfægte en forvaltningsakt såsom den bekendtgørelse, der er omhandlet i hovedsagen, herunder under påberåbelse af en tilsidesættelse af en offentlig interesse, der følger heraf. Under disse omstændigheder synes en effektiv retsbeskyttelse at være sikret ved retten for de berørte parter og navnlig for de dommere og anklagere, der er berørt af en national foranstaltning, der vedrører dem, til at påberåbe sig overholdelsen af kravene i artikel 19, stk. 1, TEU, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

40 Ganske vist, og således som den forelæggende ret har fremhævet, har Domstolen allerede fastslået, at medlemsstaterne i visse tilfælde er forpligtet til at give repræsentative sammenslutninger søgsmålskompetence for at beskytte miljøet eller bekæmpe forskelsbehandling (jf. i denne retning dom af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 58, og af 23.4.2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, C-507/18, EU:C:2020:289, præmis 60).

41 For det første følger disse af Domstolens konstateringer imidlertid af processuelle rettigheder, som specifikt er tillagt repræsentative sammenslutninger ved konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Århus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT 2005, L 124, s. 1),

eller ved den afledte ret såsom Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT 2000, L 303, s. 16).

42 For det andet fremgår det af Domstolens praksis, at selv på de områder, der er omhandlet i nærværende doms præmis 40, kan medlemsstaterne fortsat frit, når denne konvention eller disse retsakter ikke specifikt kræver, at repræsentative sammenslutninger gives søgsmålskompetence, tildele sådanne sammenslutninger en sådan søgsmålskompetence. Såfremt medlemsstaterne i denne sammenhæng ønsker at give repræsentative sammenslutninger søgsmålskompetence, tilkommer det dem endvidere at definere såvel rækkevidden af de retlige skridt, de har adgang til, som de betingelser, som indledning af disse retlige skridt er underordet, under overholdelse af retten til adgang til effektive retsmidler (jf. i denne retning dom af 10.7.2008, Feryn, C-54/07, EU:C:2008:397, præmis 27, af 23.4.2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, C-507/18, EU:C:2020:289, præmis 62-64, og af 8.11.2022, Deutsche Umwelthilfe (Typegodkendelse af motorkøretøjer), C-873/19, EU:C:2022:857, præmis 63 og 65 og den deri nævnte retspraksis).

43 Som generaladvokaten har anført i punkt 38 i forslaget til afgørelse, er der imidlertid ingen EU-retlig bestemmelse, der pålægger medlemsstaterne at sikre, at faglige sammenslutninger af dommere og anklagere har processuelle rettigheder, der giver dem mulighed for at anfægte enhver angivelig uforenelighed med EU-retten af en bestemmelse eller en national foranstaltning, der er forbundet med dommeres status.

44 Det kan følgelig ikke af denne forpligtelse, som er nævnt i nærværende doms præmis 35, til at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer borgerne, at deres ret til en effektiv retsbeskyttelse er overholdt på de områder, som er omfattet af EU-retten, udledes, at medlemsstaterne generelt har pligt til at sikre disse sammenslutninger en ret til at anlægge søgsmål, der støttes på en sådan uforenelighed med EU-retten.

45 Den omstændighed, at Domstolen har besvaret anmodninger om præjudiciel afgørelse, som den er blevet forelagt i sager, der har været indbragt for den forelæggende ret af faglige sammenslutninger af dommere og anklagere, kan ikke ændre denne bedømmelse, eftersom det ikke tilkommer Domstolen inden for rammerne af en præjudiciel sag at udtale sig om, hvorvidt hovedsagen kan antages til realitetsbehandling (jf. i denne retning dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

46 En hensyntagen til chartrets artikel 12, som den forelæggende ret har henvist til, kan ikke begrunde en anden løsning, eftersom denne bestemmelse begrænser sig til at fastslå foreningsfriheden uden at kræve, at sammenslutninger nødvendigvis skal have søgsmålskompetence for at forsvare et mål af almen interesse.

47 Det samme gør sig gældende med hensyn til Domstolens praksis om princippet om dommeres uafhængighed. Hvad i denne henseende nærmere bestemt angår muligheden for at anlægge sag til prøvelse af afgørelser om udnævnelse af anklagere, der har kompetence til at retsforfølge dommere og anklagere, skal det bemærkes, at enhver medlemsstat, for at overholde artikel 19, stk. 1, TEU, skal sikre, at retsinstanser, der i henhold til EU-retten som »domstol« henhører under medlemsstatens retsmiddel- og proceduresystem på de områder, der er omfattet af EU-retten, opfylder kravene til effektiv retsbeskyttelse (dom af 18.5.2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 191, og af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 40).

48 Med henblik på at sikre, at retsinstanser, som kan anmodes om at træffe afgørelse vedrørende spørgsmål, der er forbundet med anvendelsen eller fortolkningen af EU-retten, er i stand til at tilbyde den effektive retsbeskyttelse, som kræves i henhold til denne bestemmelse, er det afgørende, at deres uafhængighed bevares, hvilket bekræftes af chartrets artikel 47, stk. 2, der nævner adgangen til en »uafhængig« domstol som et af de krav, der er forbundet med den grundlæggende ret til effektive retsmidler (dom af 18.5.2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 194 og den deri nævnte retspraksis).

49 Kravet om domstolenes uafhængighed, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, omfatter to aspekter. Det første, eksterne, aspekt kræver, at den pågældende ret udøver sit hverv helt uafhængigt og uden at være underlagt noget hierarkisk forhold eller stå i afhængighedsforhold til nogen og uden at modtage ordrer eller instrukser fra nogen, og at den således er beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dens medlemmers uafhængige bedømmelse i fare og påvirke deres afgørelser. Det andet, interne, aspekt hænger sammen med begrebet upartiskhed og vedrører det forhold, at der skal være den samme afstand til tvistens parter og deres respektive interesser for så vidt angår tvistens genstand. Sidstnævnte aspekt fordrer objektivitet og en fuldstændig mangel på interesse i sagens udfald ud over den strikte anvendelse af retsregler (jf. i denne retning dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

50 Det bemærkes, at regler, der udelukker muligheden for, at faglige sammenslutninger af dommere og anklagere kan anlægge søgsmål til prøvelse af afgørelser, der vedrører udnævnelse af anklagere med kompetence til at strafforfølge dommere og anklagere, ikke direkte synes at kunne tilsidesætte disse krav, idet disse regler ikke i sig selv kan hindre dommeres mulighed for at udøve deres embede uafhængigt og upartisk.

51 Når dette er sagt, følger det af Domstolens faste praksis, at disse garantier for uafhængighed og upartiskhed, som kræves efter EU-retten, forudsætter, at der findes regler, som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl hos de retsundergivne om, at det omhandlede organ er uimodtagelig for påvirkninger udefra og neutral i forhold til de interesser, som står over for hinanden (dom af 18.5.2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 196, og af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 82).

52 Det følger i denne henseende af Domstolens praksis, at under visse omstændigheder har medlemsstaterne pligt til – for at sikre overholdelsen af kravet om dommeres uafhængighed – at fastsætte visse retsmidler, der gør det muligt at prøve lovligheden af nationale foranstaltninger, der har konsekvenser for dommernes karriere eller for sammensætningen af de nationale retsinstanser.

53 Indledningsvis fordrer dette krav efter fast retspraksis således, at disciplinærordningen frembyder de nødvendige garantier for at undgå enhver risiko for, at en sådan ordning anvendes som et system til politisk kontrol med retsafgørelsers indhold. Fastsættelse af regler, som foreskriver et uafhængigt organs indgriben i henhold til en procedure, der fuldt ud garanterer rettighederne i chartrets artikel 47 og 48, bl.a. retten til forsvar, og som fastsætter en mulighed for at indbringe disciplinærorganers afgørelser for domstolene, udgør i denne forbindelse en helhed af væsentlige garantier med henblik på at bevare den dømmende magts uafhængighed (jf. i denne retning dom af 18.5.2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 198 og den deri nævnte retspraksis).

54 Forflyttelsesforanstaltninger, til hvilke der ikke er givet samtykke, og som er vedtaget uden for disciplinærordningen, skal tilsvarende kunne anfægtes ved domstolene i overensstemmelse med en procedure, der fuldt ud sikrer de rettigheder, der er fastsat i chartrets artikel 47 og 48 (jf. i denne retning dom af 6.10.2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse), C-487/19, EU:C:2021:798, præmis 118).

55 Domstolen har endvidere fastslået, at den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang og navnlig garantierne om adgang til en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, der karakteriserer denne grundlæggende ret, indebærer, at enhver domstol er forpligtet til at efterprøve, om den i kraft af sin sammensætning udgør en sådan domstol, når der består alvorlig tvivl herom, idet denne efterprøvelse er nødvendig for den tillid, som domstolene i et demokratisk samfund skal indgyde hos borgerne (dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv), C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 129).

56 I en kontekst præget af generelle reformer af retssystemet, der begrænser dommeres uafhængighed, vil manglende tilstrækkelige garantier hos et organ, der skal udnævne dommere, endelig kunne nødvendiggøre, at der er en adgang til domstolsprøvelse for kandidater, som ikke er blevet udvalgt, også hvis prøvelsen er begrænset, for at medvirke til at beskytte proceduren for udnævnelse af de pågældende dommere mod direkte og indirekte påvirkning og i sidste instans undgå, at der opstår rimelig tvivl i offentligheden med hensyn til, om de dommere, der udnævnes efter denne procedure, er uafhængige (jf. i denne retning dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål), C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 136).

57 I denne sammenhæng skal det bemærkes, at medlemsstaterne for så vidt angår udnævnelsen af anklagere med kompetence til at strafforfølge dommere og anklagere har pligt til, navnlig for at undgå, at en sådan tvivl opstår, generelt at sikre, at disse anklageres søgsmål vil blive reguleret af effektive regler, der fuldt overholder kravet om dommeres uafhængighed. De regler, der vedtages i dette øjemed, skal bl.a., ligesom det er tilfældet for reglerne vedrørende disse dommeres og anklageres disciplinære ansvar, fastsætte de nødvendige garantier til at sikre, at en sådan strafforfølgning ikke kan anvendes som et system til politisk kontrol med de nævnte dommeres og anklageres virksomhed, og fuldt ud sikre de i chartrets artikel 47 og 48 fastsatte rettigheder (jf. i denne retning dom af 18.5.2021, Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 213).

58 Henset til, for det første, at medlemsstaterne har pligt til at vedtage og anvende sådanne regler, for det andet, at faglige sammenslutninger af dommere og anklagere principielt ikke direkte berøres af udnævnelse af anklagere, herunder når disse sidstnævnte har kompetence til at strafforfølge dommere og anklagere, og, for det tredje, at det følger af betragtningerne i nærværende doms præmis 43-46, at EU-retten ikke generelt pålægger, at sådanne sammenslutninger skal gives specifikke processuelle rettigheder, kan det ikke antages, at den blotte omstændighed, at en national lovgivning ikke tillader faglige sammenslutninger af dommere og anklagere at anlægge sag om annullation af afgørelser, der vedrører udnævnelse af anklagere med kompetence til at strafforfølge dommere og anklagere, er tilstrækkeligt til at skabe en rimelig tvivl hos borgerne med hensyn til dommeres uafhængighed.

59 Det følger af ovenstående forhold, at kravet om dommeres uafhængighed ikke generelt kan fortolkes således, at det forpligter medlemsstaterne til at tillade, at faglige sammenslutninger af dommere og anklagere kan anlægge sådanne søgsmål.

60 En ret til for faglige sammenslutninger af dommere og anklagere at anlægge sag ved domstolene til prøvelse af foranstaltninger som dem, der er omhandlet i hovedsagen, kan i øvrigt heller ikke udledes af chartrets artikel 47.

61 Anerkendelsen af retten til effektive retsmidler i en given sag forudsætter nemlig, at den person, som påberåber sig den, gør rettigheder eller friheder, som er sikret ved EU-retten, gældende, eller at denne person er genstand for retsforfølgning, der udgør en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1 (dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af domme afsagt af en forfatningsdomstol), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 34).

62 Det fremgår ikke af forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgerne i hovedsagen har henvist til en rettighed, som de er tillagt i henhold til en EU-retlig bestemmelse, eller at de er genstand for retsforfølgning, der udgør en gennemførelse af EU-retten.

63 For så vidt som disse sagsøgere agter at støtte deres søgsmål på artikel 19, stk. 1, TEU, skal det bemærkes, at Domstolen har fastslået, at en sammenslutning, som for en national retsinstans gør gældende, at en national lovgivning om udnævnelse af dommere og anklagere er uforenelig med denne bestemmelse, ikke alene af denne grund kan anses for at påberåbe sig en tilsidesættelse af en rettighed, som sammenslutningen har i henhold til en EU-retlig bestemmelse (jf. i denne retning dom af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 43 og 44).

64 Henset til samtlige disse betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 12 og 47, skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for en national lovgivning, som, idet den betinger antagelse til realitetsbehandling af et søgsmål om annullation af en udnævnelse af anklagere med kompetence til at strafforfølge dommere og anklagere af, at der består en legitim privat interesse, i praksis udelukker, at et sådant søgsmål kan anlægges af faglige sammenslutninger af dommere og anklagere med henblik på at forsvare princippet om dommeres uafhængighed.

Det andet spørgsmål

65 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål, er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål.

Sagsomkostninger

66 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, TEU, sammenholdt med artikel 12 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for en national lovgivning, som, idet den betinger antagelse til realitetsbehandling af et søgsmål om annullation af en udnævnelse af anklagere med kompetence til at strafforfølge dommere og anklagere af, at der består en legitim privat interesse, i praksis udelukker, at et sådant søgsmål kan anlægges af faglige

sammenslutninger af dommere og anklagere med henblik på at forsvare princippet om dommeres uafhængighed.

Underskrifter