



# Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

18 mei 2021\*

## Inhoud

Toepasselijke bepalingen .....	6
Unierecht .....	6
Toetredingsverdragen .....	6
Toetredingsakte .....	7
Beschikking 2006/928 .....	10
Roemeens recht .....	12
Roemeense grondwet .....	12
Burgerlijk wetboek .....	13
Wetboek van burgerlijke rechtsvordering .....	13
Wetboek van strafvordering .....	14
Wetten inzake het justitiële stelsel .....	14
– Wet nr. 303/2004 .....	14
– Wet nr. 304/2004 .....	16
– Wet nr. 317/2004 .....	21
Hoofdgedingen en prejudiciële vragen .....	23
Gemeenschappelijke elementen van de hoofdgedingen .....	23
Zaak C-83/19 .....	24
Zaak C-127/19 .....	27

\* Procestaal: Roemeens.

Zaak C-195/19 . . . . .	28
Zaak C-291/19 . . . . .	30
Zaak C-355/19 . . . . .	31
Zaak C-397/19 . . . . .	33
Procedure bij het Hof . . . . .	35
Beantwoording van de prejudiciële vragen . . . . .	36
Bevoegdheid van het Hof . . . . .	36
Ontvankelijkheid en verzoek tot afdoening zonder beslissing . . . . .	37
Zaak C-83/19 . . . . .	37
Zaken C-127/19 en C-355/19 . . . . .	39
Zaken C-195/19 en C-291/19 . . . . .	39
Zaak C-397/19 . . . . .	41
Ten gronde . . . . .	43
Eerste vraag in de zaken C-83/19, C-127/19, C-355/19, C-291/19 en C-397/19 . . . . .	43
Eerste vraag in zaak C-195/19, tweede vraag in de zaken C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, en derde vraag in de zaken C-127/19, C-291/19 en C-397/19 . . . . .	44
– Rechtsaard, inhoud en gevolgen in de tijd van beschikking 2006/928 . . . . .	44
– Rechtsgevolgen van beschikking 2006/928 en de op grond daarvan opgestelde verslagen van de Commissie . . . . .	46
Vierde vraag in zaak C-83/19 en derde vraag in zaak C-355/19 . . . . .	48
Derde vraag in zaak C-83/19 . . . . .	50
Vierde en vijfde vraag in zaak C-127/19, tweede vraag in zaak C-195/19, vierde en vijfde vraag in zaak C-291/19, en derde en vierde vraag in zaak C-355/19 . . . . .	53
Vierde tot en met zesde vraag in zaak C-397/19 . . . . .	56
Derde vraag in zaak C-195/19 . . . . .	60
Kosten . . . . .	61
 „Prejudiciële verwijzing – Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie – Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië – Artikelen 37 en 38 – Passende maatregelen –	

Mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie – Beschikking 2006/928/EG – Aard en rechtsgevolgen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing alsmede van de op basis van dat mechanisme door de Commissie opgestelde verslagen – Rechtsstaat – Onafhankelijkheid van de rechterlijke macht – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – In 2018 en 2019 in Roemenië vastgestelde wetten en noodverordeningen van de regering op het gebied van de organisatie van de rechterlijke macht en de aansprakelijkheid van rechters – Ad-interimbenoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie – Oprichting van een afdeling binnen het openbaar ministerie voor onderzoek naar strafbare feiten die zijn gepleegd binnen het gerechtelijk apparaat – Aansprakelijkheid van de staat en persoonlijke aansprakelijkheid van rechters voor justitiële fouten”

In de gevoegde zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19,

betreffende zes verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend respectievelijk door de Tribunal Olt (rechter in eerste aanleg Olt, Roemenië) bij beslissing van 5 februari 2019, ingekomen bij het Hof op 5 februari 2019 (C-83/19); de Curte de Apel Pitești (rechter in tweede aanleg Pitești, Roemenië) bij beslissing van 18 februari 2019, ingekomen bij het Hof op 18 februari 2019 (C-127/19); de Curte de Apel București (rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië) bij beslissing van 28 februari 2019, ingekomen bij het Hof op 28 februari 2019 (C-195/19); de Curte de Apel Brașov (rechter in tweede aanleg Brașov, Roemenië) bij beslissing van 28 maart 2019, ingekomen bij het Hof op 9 april 2019 (C-291/19); de Curte de Apel Pitești (rechter in tweede aanleg Pitești, Roemenië) bij beslissing van 29 maart 2019, ingekomen bij het Hof op 6 mei 2019 (C-355/19), en de Tribunal București (rechter in eerste aanleg Boekarest, Roemenië) bij beslissing van 22 mei 2019, ingekomen bij het Hof op 22 mei 2019 (C-397/19), in de procedures

**Asociația „Forumul Judecătorilor din România”**

tegen

**Inspekția Judiciară (C-83/19),**

**Asociația „Forumul Judecătorilor din România”,**

**Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”**

tegen

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

**PJ**

tegen

**QK (C-195/19),**

**SO**

tegen

**TP e.a.,**

**GD,**

**HE,**

**IF,**

**JG (C-291/19),**

**Asociația „Forumul Judecătorilor din România”,**

**Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”,**

**OL**

tegen

**Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (C-355/19),**

en

**AX**

tegen

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

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, L. Bay Larsen, N. Piçarra en A. Kumin, kamerpresidenten, T. von Danwitz (rapporteur), M. Safjan, D. Šváby, K. Jürimäe, P. G. Xuereb, L. S. Rossi en I. Jarukaitis, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffiers: R. Șereș, V. Giacobbo en R. Schiano, administrateurs,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 en 21 januari 2020,

gelet op de opmerkingen van:

– de Asociație „Forumul Judecătorilor din România”, vertegenwoordigd door D. Călin, A. Codreanu en L. Zaharia,

- de Asociație „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”, vertegenwoordigd door A. Diaconu, A. C. Lăncrănjan en A. C. Iordache,
- OL, vertegenwoordigd door B. C. Pîrlog,
- de Inspecție Judiciară, vertegenwoordigd door L. Netejoru als gemachtigde,
- de Consiliu Superior al Magistraturii, vertegenwoordigd door L. Savonea als gemachtigde, bijgestaan door R. Chiriță en Ș.-N. Alexandru, avocați,
- het Parchet de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României, vertegenwoordigd door B. D. Licu en R. H. Radu als gemachtigden,
- de Roemeense regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door C.-R. Canțăr, C. T. Băcanu, E. Gane en R. I. Hațieganu, vervolgens door C. T. Băcanu, E. Gane en R. I. Hațieganu als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door M. Jacobs, L. Van den Broeck en C. Pochet als gemachtigden,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door L. B. Kirketerp Lund en J. Nymann-Lindegren als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door K. Bulterman, L. Noort en C. S. Schillemans als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Zweedse regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door H. Shev, H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, J. Lundberg en A. Falk, vervolgens door H. Shev, H. Eklinder en C. Meyer-Seitz als gemachtigden,
- de Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door H. Krämer, M. Wasmeier en I. Rogalski, vervolgens door M. Wasmeier en I. Rogalski als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 september 2020,

het navolgende

### Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen in wezen de uitlegging van artikel 2, artikel 4, lid 3, artikel 9 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 67, lid 1, en artikel 267 VWEU, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie (PB 2006, L 354, blz. 56).

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen:

- de Asociație „Forumul Judecătorilor din România” (vereniging „Roemeens rechtersforum”) en de Inspecție Judiciară (gerechtelijke inspectie, Roemenië) inzake de weigering van laatstgenoemde om informatie van openbaar belang betreffende haar werkzaamheden te verstrekken (zaak C-83/19);
- het Roemeense rechtersforum en de Asociație „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor” (vereniging „beweging ter bescherming van de status van aanklagers”) enerzijds en de Consiliu Superior al Magistraturii (hoge raad voor de magistratuur, Roemenië) anderzijds inzake de rechtmatigheid van twee besluiten houdende goedkeuring van verordeningen inzake de benoeming en de ontzetting van aanklagers met leidinggevende of uitvoerende functies binnen de afdeling van het openbaar ministerie voor onderzoek naar strafbare feiten die zijn gepleegd binnen het gerechtelijk apparaat (hierna: „SIIJ”) (zaak C-127/19);
- PJ en QK inzake een klacht tegen een rechter wegens ambtsmisbruik (zaak C-195/19);
- SO enerzijds en TP e.a., GD, HE, IF en JG anderzijds inzake klachten tegen aanklagers en rechters wegens ambtsmisbruik en het behoren tot een criminele organisatie (zaak C-291/19);
- het Roemeense rechtersforum, de vereniging „beweging ter bescherming van de status van aanklagers” en OL enerzijds en het Parchet de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (openbaar ministerie bij de hoogste rechterlijke instantie – procureur-generaal van Roemenië) anderzijds inzake de rechtmatigheid van een besluit van de Procuror General al României (procureur-generaal van Roemenië; hierna: „procureur-generaal”) betreffende de organisatie en de werking van de SIIJ (zaak C-355/19);
- AX en de Stat Român – Ministerul Finanțelor Publice (Roemeense Staat – ministerie van Financiën) inzake een verzoek om vergoeding van de materiële en immateriële schade die is ontstaan door een vermeende justitiële fout (zaak C-397/19).

## Toepasselijke bepalingen

### *Unierecht*

### *Toetredingsverdragen*

3 In artikel 2, leden 2 en 3, van het Verdrag tussen de lidstaten van de Europese Unie en de Republiek Bulgarije en Roemenië betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie (PB 2005, L 157, blz. 11; hierna: „toetredingsverdrag”), ondertekend op 25 april 2005 en in werking getreden op 1 januari 2007, is het volgende bepaald:

„2. De voorwaarden voor de toelating en de daaruit voortvloeiende aanpassingen van de Verdragen waarop de Unie is gegrondvest, welke van toepassing zullen zijn vanaf de datum van toetreding tot de datum van inwerkingtreding van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, zijn neergelegd in de bij dit verdrag gevoegde akte. De bepalingen van deze akte maken een integrerend deel van dit verdrag uit.

3. [...]

Handelingen die op grond van dit verdrag of de in lid 2 bedoelde akte zijn vastgesteld vóór de inwerkingtreding van het in artikel 1, lid 3, bedoelde protocol, blijven van toepassing en de rechtsgevolgen ervan blijven gehandhaafd totdat deze handelingen worden gewijzigd of ingetrokken.”

4 Artikel 3 van dit verdrag luidt als volgt:

„De bepalingen betreffende de rechten en verplichtingen van de lidstaten, alsmede de algemene en bijzondere bevoegdheden van de instellingen van de Unie, zoals die zijn neergelegd in de verdragen waarbij de Republiek Bulgarije en Roemenië partij worden, zijn van toepassing ten aanzien van dit verdrag.”

5 In artikel 4, leden 2 en 3, van dat verdrag is bepaald:

„2. Dit verdrag treedt in werking op 1 januari 2007, mits alle akten van bekrachtiging voor die datum zijn neergelegd.

[...]

3. Onverminderd lid 2 kunnen de instellingen van de Unie vóór de toetreding de maatregelen aannemen als bedoeld in [de artikelen 37 en 38] van het in artikel 1, lid 3, bedoelde protocol. Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa worden dergelijke maatregelen aangenomen krachtens de gelijkwaardige bepalingen in [de artikelen 37 en 38] van de in artikel 2, lid 2, bedoelde akte.

Deze maatregelen treden slechts in werking onder voorbehoud en op de datum van inwerkingtreding van het onderhavige verdrag.”

### ***Toetredingsakte***

6 Artikel 2 van de op 1 januari 2007 in werking getreden Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 2005, L 157, blz. 203; hierna: „toetredingsakte”) bepaalt:

„Onmiddellijk na de toetreding zijn de oorspronkelijke Verdragen en de door de instellingen en de Europese Centrale Bank vóór de toetreding genomen besluiten verbindend voor Bulgarije en Roemenië en in deze staten toepasselijk onder de voorwaarden waarin door die Verdragen en deze akte wordt voorzien.”

7 Artikel 37 van deze akte luidt als volgt:

„Bij niet-naleving door Bulgarije of Roemenië van in het kader van de toetredingsonderhandelingen aangegane verbintenissen, waardoor de werking van de interne markt ernstig wordt verstoord, met inbegrip van verbintenissen inzake sectoraal beleid betreffende economische activiteiten met grensoverschrijdende gevolgen, of bij onmiddellijke dreiging van een dergelijke verstoring, kan de Commissie tot aan het einde van een periode van ten hoogste drie jaar na de toetreding op een met redenen omkleed verzoek van een lidstaat, dan wel op eigen initiatief, passende maatregelen treffen.

Deze maatregelen moeten evenredig zijn, en er moet voorrang worden gegeven aan maatregelen die de werking van de interne markt het minst verstoren en, in voorkomend geval, aan de toepassing van de bestaande sectorale vrijwaringsmechanismen. Deze vrijwaringsmaatregelen mogen echter niet worden gebruikt als middel tot willekeurige discriminatie, noch als verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten. Op een vrijwaringsclausule kan zelfs vóór de toetreding een beroep gedaan worden op basis van de bevindingen van het toezicht, en de aangenomen maatregelen worden vanaf de eerste dag van toetreding van kracht, tenzij hierin een latere datum is bepaald. De maatregelen worden niet langer gehandhaafd dan strikt noodzakelijk is, en zij worden in elk geval ingetrokken wanneer de betrokken verplichting is nagekomen. Zij kunnen evenwel tot na de in de eerste alinea bedoelde periode worden toegepast indien de betrokken verplichtingen niet zijn nagekomen. In antwoord op de vooruitgang die door de betrokken nieuwe lidstaat bij het nakomen van zijn verplichtingen is geboekt, kan de Commissie in voorkomend geval de maatregelen aanpassen. De Commissie stelt de Raad tijdig in kennis alvorens zij vrijwaringsmaatregelen intrekt, en zij houdt terdege rekening met de desbetreffende opmerkingen van de Raad.”

8 Artikel 38 van deze akte bepaalt:

„Indien er zich in Bulgarije of Roemenië ernstige tekortkomingen of directe risico's op dergelijke tekortkomingen voordoen bij de omzetting, de stand van de uitvoering of de toepassing van de kaderbesluiten of andere ter zake doende verbintenissen, samenwerkingsinstrumenten en besluiten betreffende wederzijdse erkenning in strafzaken uit hoofde van titel VI van het EU-Verdrag en richtlijnen en verordeningen inzake wederzijdse erkenning in burgerlijke zaken uit hoofde van titel IV van het EG-Verdrag, kan de Commissie tot aan het einde van een periode van ten hoogste drie jaar na de toetreding op een met redenen omkleed verzoek van een lidstaat, dan wel op eigen initiatief, en na overleg met de lidstaten, passende maatregelen treffen, waarbij zij de voorwaarden en praktische regels voor de toepassing ervan aangeeft.

Deze maatregelen kunnen de vorm aannemen van een tijdelijke schorsing van de toepassing van de betrokken bepalingen en besluiten in de betrekkingen tussen Bulgarije en Roemenië en een andere lidstaat of andere lidstaten, zonder afbreuk te doen aan de verdere nauwe justitiële samenwerking. Op een vrijwaringsclausule kan zelfs vóór de toetreding een beroep gedaan worden op basis van de bevindingen van het toezicht, en de aangenomen maatregelen worden vanaf de eerste dag van toetreding van kracht, tenzij hierin een latere datum is bepaald. De maatregelen worden niet langer gehandhaafd dan strikt noodzakelijk is, en zij worden in elk geval ingetrokken wanneer de betrokken tekortkomingen zijn verholpen. Zij kunnen evenwel tot na de in de eerste alinea bedoelde periode worden toegepast zolang de betrokken tekortkomingen blijven bestaan. In antwoord op de vooruitgang die door de betrokken nieuwe lidstaat bij het verhelpen van de aangegeven tekortkomingen is geboekt, kan de Commissie in voorkomend geval de maatregelen aanpassen na overleg met de lidstaten. De Commissie stelt de Raad tijdig in kennis alvorens zij vrijwaringsmaatregelen intrekt, en zij houdt terdege rekening met de desbetreffende opmerkingen van de Raad.”

9 Artikel 39, leden 1 tot en met 3, van de toetredingsakte luidt:

„1. Indien uit de voortdurende monitoring door de Commissie van de door Bulgarije en Roemenië in het kader van de toetredingsonderhandelingen aangegane verbintenissen en met name de monitoringverslagen van de Commissie, duidelijk blijkt dat de stand van voorbereiding voor de aanneming en uitvoering van het acquis in Bulgarije en Roemenië zodanig is dat er een ernstig gevaar bestaat dat één van beide staten op een aantal belangrijke gebieden klaarblijkelijk niet gereed is om voor de datum van toetreding van 1 januari 2007 te voldoen aan de voorwaarden voor lidmaatschap, kan de Raad, met eenparigheid van stemmen op basis van een



aanbeveling van de Commissie, besluiten dat de datum van toetreding van dat land met één jaar wordt uitgesteld tot 1 januari 2008.

2. Onverminderd lid 1 kan de Raad, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op basis van een aanbeveling van de Commissie, het in lid 1 bedoelde besluit nemen ten aanzien van Roemenië indien ernstige tekortkomingen werden geconstateerd met betrekking tot de naleving door Roemenië van één of meer van de in bijlage IX, punt I, opgesomde verplichtingen en vereisten.

3. Onverminderd lid 1 en artikel 37, kan de Raad, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op basis van een aanbeveling van de Commissie en na een in het najaar 2005 uit te voeren gedetailleerde beoordeling van de vooruitgang van Roemenië op mededingingsgebied, het in lid 1 bedoelde besluit nemen ten aanzien van Roemenië indien er ernstige tekortkomingen werden geconstateerd met betrekking tot de naleving door Roemenië van de in het kader van de Europaovereenkomst aangegane verplichtingen of van één of meer van de verplichtingen en vereisten in bijlage IX, punt II.”

- 10 Bijlage IX bij deze akte, met als opschrift „Bijzondere toezeggingen en eisen die Roemenië heeft gedaan respectievelijk geaccepteerd bij de afsluiting van de toetredingsonderhandelingen op 14 december 2004 (als bedoeld in artikel 39 van het protocol)”, luidt als volgt:

„I. Met betrekking tot artikel 39, lid 2

[...]

3) De ontwikkeling en uitvoering van een geactualiseerde en geïntegreerde versie van het actieplan en de strategie voor de hervorming van het gerechtelijk apparaat, met inbegrip van de voornaamste maatregelen ter implementering van de wet betreffende de organisatie van het gerechtelijk apparaat, de wet over de rechtspositie van magistraten en de wet betreffende de Hoge Raad van magistraten die op 30 september 2004 in werking zijn getreden. Van beide documenten dient uiterlijk in maart 2005 een geactualiseerde versie te worden voorgelegd aan de Unie; er moet worden gezorgd voor toereikende financiële en personele middelen voor de uitvoering van het actieplan, en die uitvoering dient onverwijld en overeenkomstig het vastgestelde tijdschema te geschieden. Uiterlijk in maart 2005 dient Roemenië bovendien aan te tonen dat het nieuwe systeem voor de willekeurige toewijzing van rechtszaken volledig operationeel is.

4) De corruptiebestrijding dient aanzienlijk te worden geïntensiveerd, met name de bestrijding van corruptie op hoog niveau, door te zorgen voor een stringente handhaving van de anticorruptiewetgeving en door het waarborgen van de daadwerkelijke onafhankelijkheid van het nationale anticorruptiebureau van de openbare aanklager (NAPO) en door, met ingang van november 2005, jaarlijks een overtuigend overzicht voor te leggen van de activiteiten van het NAPO bij de bestrijding van corruptie op hoog niveau. Het NAPO dient te kunnen beschikken over voldoende personeel, financiële middelen en opleidingsmogelijkheden, alsmede over de apparatuur die het nodig heeft om zijn essentiële taken te kunnen uitvoeren.

5) Er dient een onafhankelijke audit plaats te vinden van de resultaten en de uitwerking van de huidige nationale anticorruptiestrategie; de conclusies en aanbevelingen van deze audit dienen hun neerslag te vinden in de nieuwe meerjarige anticorruptiestrategie, die uiterlijk in maart 2005 in de vorm van een alomvattend document dient te worden voorgelegd, in combinatie met een actieplan met duidelijk omschreven benchmarks die moeten worden

verwezenlijkt en resultaten die moeten worden behaald, alsmede hierop toegesneden begrotingsbepalingen; op de uitvoering van de strategie en het actieplan moet worden toegezien door één duidelijk omschreven, onafhankelijke instantie; de toezegging om vóór eind 2005 de langdurige strafrechtelijke procedure te herzien, teneinde te waarborgen dat corruptiegevallen snel en op transparante wijze worden afgehandeld, dient deel uit te maken van deze strategie, om te zorgen voor adequate sancties die een ontmoedigende werking hebben. Ten slotte dient de strategie vóór het einde van 2005 te voorzien in een gefaseerde, aanzienlijke beperking van het aantal instanties die alle beschikken over bevoegdheden om corruptie te voorkomen of te onderzoeken, zodat overlapping van verantwoordelijkheden wordt voorkomen.”

### **Beschikking 2006/928**

- 11 Beschikking 2006/928 is blijkens de aanhef ervan vastgesteld op basis van het toetredingsverdrag „en met name op artikel 4, lid 3”, alsmede op basis van de toetredingsakte „en met name op de artikelen 37 en 38”.
- 12 De overwegingen 1 tot en met 6 en 9 van deze beschikking luiden als volgt:
  - „(1) De Europese Unie is gegrondvest op het beginsel van de rechtsstaat, dat door alle lidstaten wordt onderschreven.
  - (2) De ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en de interne markt, die tot stand zijn gebracht bij het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, zijn gebaseerd op het wederzijdse vertrouwen dat de bestuurlijke en gerechtelijke besluiten en praktijken van alle lidstaten de rechtsstaat volledig respecteren.
  - (3) Dit houdt in dat alle lidstaten moeten beschikken over een onpartijdig, onafhankelijk en effectief justitieel en bestuurlijk stelsel, dat onder andere volledig is uitgerust voor de bestrijding van corruptie.
  - (4) Op 1 januari 2007 wordt Roemenië lid van de Europese Unie. De Commissie is zich bewust van de aanzienlijke inspanningen om de voorbereidingen van Roemenië op het lidmaatschap af te ronden, maar heeft in haar verslag van 26 september 2006 ook vraagstukken geïdentificeerd die nog moeten worden aangepakt, met name de verantwoordingsplicht en efficiëntie van het justitiële stelsel en de wetshandhavingsinstanties, die verdere vooruitgang moeten boeken om te kunnen garanderen dat zij over de capaciteit beschikken voor de tenuitvoerlegging en toepassing van de maatregelen die zijn vastgesteld op het gebied van de interne markt en de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.
  - (5) Overeenkomstig artikel 37 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden kan de Commissie passende maatregelen treffen, indien het risico bestaat dat Roemenië de verbintenissen die het is aangegaan niet kan nakomen en daardoor de werking van de interne markt dreigt te worden verstoord. Artikel 38 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden machtigt de Commissie passende maatregelen te treffen, indien er in Roemenië sprake is van een risico dat zich ernstige tekortkomingen zullen voordoen bij de omzetting, de stand van de uitvoering of de toepassing van besluiten die zijn genomen op grond van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie en besluiten die zijn genomen op grond van titel IV van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

(6) De resterende vraagstukken op het gebied van de verantwoordingsplicht en efficiëntie van het justitiële stelsel en de wetshandhavinginstanties rechtvaardigen de vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie.

[...]

(9) Deze beschikking dient te worden gewijzigd, indien uit de evaluaties van de Commissie blijkt dat de ijkpunten moeten worden aangepast. Deze beschikking dient te worden ingetrokken wanneer aan alle ijkpunten is voldaan”.

13 Artikel 1 van beschikking 2006/928 bepaalt:

„Roemenië dient vóór 31 maart van elk jaar, en voor het eerst vóór 31 maart 2007, verslag uit te brengen aan de Commissie over de vooruitgang ten aanzien van elk van de in de bijlage genoemde ijkpunten.

De Commissie kan te allen tijde technische bijstand bieden door middel van verschillende activiteiten of informatie verzamelen dan wel uitwisselen over de ijkpunten. Voorts kan de Commissie te allen tijde deskundigen naar Roemenië sturen voor dit doel. De Roemeense autoriteiten dienen in dit verband de nodige steun te bieden.”

14 Artikel 2 van deze beschikking luidt:

„De Commissie doet het Europees Parlement en de Raad haar opmerkingen en bevindingen over het verslag van Roemenië voor het eerst toekomen in juni 2007.

De Commissie zal vervolgens opnieuw verslag uitbrengen zodra dit nodig is en ten minste elk halfjaar.”

15 In artikel 3 van die beschikking is bepaald:

„Deze beschikking treedt slechts in werking onder voorbehoud van en op de datum van inwerkingtreding van het toetredingsverdrag.”

16 Artikel 4 van genoemde beschikking luidt:

„Deze beschikking is gericht tot de lidstaten.”

17 De bijlage bij beschikking 2006/928 luidt als volgt:

„De in artikel 1 bedoelde ijkpunten die door Roemenië moeten worden aangepakt, zijn:

1) Zorgen voor een transparanter en efficiënter verloop van de justitiële procedures door verbetering van de capaciteit en verantwoordingsplicht van de Hoge Raad voor de Magistratuur. Verslag uitbrengen over het effect van de nieuwe wetboeken van burgerlijke rechtsvordering en strafvordering.

2) Opzetten (volgens de planning) van een ‚integriteitsagentschap’ dat de taak heeft vermogens, onverenigbaarheden en mogelijke belangenconflicten te verifiëren en verplichte besluiten uit te vaardigen op basis waarvan afschrikwekkende sancties kunnen worden ingesteld.

- 3) Op basis van de reeds geboekte vooruitgang doorgaan met het uitvoeren van professioneel, onpartijdig onderzoek naar beschuldigingen van corruptie op hoog niveau.
- 4) Verdere maatregelen nemen ter voorkoming en bestrijding van corruptie, met name bij de plaatselijke overheden.”

### *Roemeens recht*

#### *Roemeense grondwet*

- 18 Artikel 115, lid 4, van de Constituție României (Roemeense grondwet) bepaalt het volgende:

„De regering kan slechts in uitzonderlijke gevallen, waarvan de regeling niet kan worden uitgesteld, noodverordeningen vaststellen, en is gehouden de urgentie ervan in die noodverordeningen met redenen te omkleden.”

- 19 In artikel 133, leden 1 en 2, van de grondwet wordt bepaald:

„(1) De hoge raad voor de magistratuur is de hoeder van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

(2) De hoge raad voor de magistratuur is samengesteld uit negentien leden, waarvan:

- a) veertien leden zijn gekozen in de algemene vergaderingen van de magistraten en zijn bevestigd door de Senaat; deze leden maken deel uit van twee afdelingen, te weten een afdeling voor rechters en een afdeling voor aanklagers; de eerste afdeling bestaat uit negen rechters, de tweede afdeling bestaat uit vijf aanklagers;
- b) twee vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, die juridische specialisten zijn met een uitstekende professionele en morele reputatie en zijn gekozen door de Senaat; deze vertegenwoordigers nemen uitsluitend deel aan de plenaire zittingen;
- c) de minister van Justitie, de president van het hooggerechtshof en de [procureur-generaal].”

- 20 Artikel 134 van de grondwet luidt als volgt:

„(1) De hoge raad voor de magistratuur doet met inachtneming van de wettelijke vereisten voorstellen aan de president van Roemenië voor de benoeming van rechters en aanklagers, met uitzondering van stagiairs.

(2) De hoge raad voor de magistratuur spreekt door middel van zijn afdelingen recht in zaken op het gebied van de tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van rechters en aanklagers, en neemt hierbij de in zijn organieke wet vastgestelde procedures in acht. In deze zaken hebben de minister van Justitie, de president van het hooggerechtshof en de [procureur-generaal] geen stemrecht.

(3) Tegen de tuchtrechtelijke uitspraken van de hoge raad voor de magistratuur kan beroep worden ingesteld bij het hooggerechtshof.

(4) De hoge raad voor de magistratuur beschikt voor de uitoefening van zijn rol als hoeder van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht eveneens over andere bevoegdheden die in zijn organieke wet zijn vastgelegd.”

21 Artikel 148, leden 2 tot en met 4, van de grondwet bepaalt:

„(2) Na de toetreding hebben de bepalingen van de oprichtingsverdragen van de Europese Unie en de overige bindende communautaire regelgeving voorrang op andersluidende nationale bepalingen, overeenkomstig de bepalingen van de toetredingsakte.

(3) Het bepaalde in de leden 1 en 2 is van overeenkomstige toepassing op de toetreding tot de akten tot herziening van de oprichtingsverdragen van de Europese Unie.

(4) Het parlement, de president van Roemenië, de regering en de rechterlijke macht waarborgen de nakoming van de verplichtingen die uit de toetredingsakte en uit het bepaalde in lid 2 voortvloeien.”

### ***Burgerlijk wetboek***

22 Artikel 1381, lid 1, van de Cod civil (burgerlijk wetboek) bepaalt dat elke schade recht geeft op schadevergoeding.

### ***Wetboek van burgerlijke rechtsvordering***

23 Artikel 82, lid 1, van de Cod de procedură civilă (wetboek van burgerlijke rechtsvordering) luidt:

„Wanneer de rechter vaststelt dat de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de persoon die namens een partij heeft gehandeld, niet bewezen is, kent hij een korte termijn toe om de situatie recht te zetten. Indien dit niet gebeurt, wordt het verzoekschrift nietig verklaard. [...]”

24 Artikel 208 van dit wetboek luidt:

„(1) Het verweerschrift is verplicht, tenzij uitdrukkelijk anders bepaald in de wet.

(2) Indien binnen de bij wet bepaalde termijn geen verweerschrift wordt ingediend, vervalt het recht van de verweerder om bewijzen aan te voeren en excepties op te werpen, met uitzondering van excepties van openbare orde, tenzij anders bepaald in de wet.”

25 Artikel 248, lid 1, van dit wetboek luidt als volgt:

„De rechter spreekt zich eerst uit over de procedurele verweren en over de verweren ten gronde die het aanvoeren van bewijs en, in voorkomend geval, de inhoudelijke behandeling van de zaak geheel of ten dele overbodig maken.”

### ***Wetboek van strafvordering***

26 Artikel 539 van de Cod de procedură penală (wetboek van strafvordering) bepaalt:

„(1) Eenieder wie gedurende het strafproces ten onrechte zijn vrijheid is ontnomen, heeft eveneens recht op schadevergoeding.

(2) De onrechtmatige vrijheidsontneming moet, al naargelang het geval, worden vastgesteld bij een beschikking van het openbaar ministerie, bij een definitieve beschikking van een rechter die verantwoordelijk is voor met rechten en vrijheden verband houdende aangelegenheden of van een rechter-commissaris, of bij de definitieve beschikking of het definitieve vonnis van de met de behandeling van de zaak belaste rechter.”

27 Artikel 541, leden 1 en 2, van dit wetboek bepaalt:

„(1) Een vordering tot schadevergoeding kan worden ingesteld door degene die daartoe gerechtigd is krachtens de artikelen 538 en 539, en na diens overlijden kan de procedure worden voortgezet of een vordering tot schadevergoeding worden ingesteld door personen die op het tijdstip van dat overlijden ten laste van de betrokkene waren.

(2) De vordering kan worden ingesteld binnen een termijn van zes maanden nadat de beslissing van de rechter, de beschikking van het openbaar ministerie of de beschikking van de rechterlijke autoriteiten waarbij de justitiële fout of de onrechtmatige vrijheidsontneming is vastgesteld, onherroepelijk is geworden.”

### ***Wetten inzake het justitiële stelsel***

28 Teneinde de onafhankelijkheid en de efficiëntie van de rechterlijke macht te verbeteren, heeft Roemenië in het kader van de onderhandelingen over de toetreding van Roemenië tot de Unie in 2004 drie zogenoemde „wetten inzake het justitiële stelsel” vastgesteld, te weten Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (wet nr. 303/2004 betreffende het statuut van rechters en aanklagers) van 28 juni 2004 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 826 van 13 september 2005; hierna: „wet nr. 303/2004”), Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (wet nr. 304/2004 betreffende de gerechtelijke organisatie) van 28 juni 2004 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 827 van 13 september 2005; hierna: „wet nr. 304/2004”) en Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (wet nr. 317/2004 betreffende de hoge raad voor de magistratuur) van 1 juli 2004 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 827 van 13 september 2005; hierna: „wet nr. 317/2004”). Deze wetten zijn in het tijdvak 2017-2019 gewijzigd bij op grond van artikel 115, lid 4, van de Roemeense grondwet vastgestelde noodverordeningen van de regering.

#### ***– Wet nr. 303/2004***

29 Wet nr. 303/2004 is met name gewijzigd door:

– Legea nr. 242/2018 (wet nr. 242/2018) van 12 oktober 2018 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 868 van 15 oktober 2018);

– Ordonanța de urgență nr. 7/2019 (noodverordening nr. 7/2019 van de regering) van 19 februari 2019 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 137 van 20 februari 2019; hierna: „noodverordening nr. 7/2019”).

30 Artikel 96 van wet nr. 303/2004, zoals aldus gewijzigd (hierna: „gewijzigde wet nr. 303/2004”), bepaalt:

„(1) De staat is verplicht om schade als gevolg van justitiële fouten te vergoeden.

(2) De aansprakelijkheid van de staat wordt vastgesteld overeenkomstig de wet en sluit niet uit dat rechters en aanklagers die in hun ambtsuitoefening blij hebben gegeven van kwade trouw of grove nalatigheid in de zin van artikel 99<sup>1</sup>, aansprakelijk worden gesteld, zelfs wanneer zij niet langer in functie zijn.

(3) Van een justitiële fout is sprake indien:

a) in het kader van een gerechtelijke procedure een proceshandeling is verricht die kennelijk in strijd is met bepalingen van materieel of formeel recht, waardoor de rechten, vrijheden of legitieme belangen van een persoon ernstig zijn geschonden en die persoon schade heeft geleden die niet door de aanwending van een gewoon of buitengewoon rechtsmiddel kan worden hersteld;

b) een definitieve rechterlijke beslissing is gegeven die kennelijk in strijd is met de wet of onverenigbaar is met de feiten zoals vastgesteld op basis van het tijdens de procedure verkregen bewijs, waardoor de rechten, vrijheden of legitieme belangen van een persoon ernstig zijn geschonden en die persoon schade heeft geleden die niet door de aanwending van een gewoon of buitengewoon rechtsmiddel kan worden hersteld.

(4) In het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, het wetboek van strafvordering en in andere bijzondere wetten kunnen specifieke gevallen worden genoemd waarin er sprake is van een justitiële fout.

(5) Om de geleden schade vergoed te krijgen, kan de benadeelde uitsluitend een vordering instellen tegen de staat, vertegenwoordigd door het ministerie van Financiën. De rechtbank van het ressort waarbinnen de verzoeker woonplaats heeft, is bevoegd om van de civiele vordering kennis te nemen.

(6) Eventuele schadevergoedingsbedragen worden door de staat uiterlijk binnen een jaar na de datum van betekening van de definitieve rechterlijke beslissing betaald.

(7) Binnen twee maanden na de betekening van de definitieve rechterlijke beslissing in de in lid 6 bedoelde procedure dient het ministerie van Financiën de gerechtelijke inspectie te verzoeken om volgens de procedure van artikel 74<sup>1</sup> van wet nr. 317/2004, zoals gewijzigd en opnieuw gepubliceerd, na te gaan of de justitiële fout is veroorzaakt doordat een rechter of aanklager in zijn ambtsuitoefening blij heeft gegeven van kwade trouw of grove nalatigheid.

(8) De staat, vertegenwoordigd door het ministerie van Financiën, dient een regresprocedure te starten tegen de betrokken rechter of aanklager indien hij op grond van het in lid 7 bedoelde adviesrapport van de gerechtelijke inspectie en zijn eigen beoordeling van mening is dat de justitiële fout is veroorzaakt doordat de rechter of aanklager in zijn ambtsuitoefening blij heeft

gegeven van kwade trouw of grove nalatigheid. De regresvordering moet binnen zes maanden na de datum van kennisgeving van het rapport van de gerechtelijke inspectie worden ingesteld.

(9) De civiele kamer van de [Curte de Apel (rechter in tweede aanleg)] van het ressort waarbinnen de verweerder woonplaats heeft, is bevoegd om in eerste instantie van de regresvordering kennis te nemen. Indien de rechter of aanklager tegen wie die vordering is gericht, werkzaam is bij dat gerechtshof of bij het aan dat gerechtshof verbonden parket, moet de regresvordering worden ingesteld bij een naburig gerechtshof ter keuze van de verzoeker.

(10) Tegen de beslissing die is gegeven in de in lid 9 beschreven procedure, staat hoger beroep open bij de bevoegde afdeling van de [Înaltă Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië)].

(11) De hoge raad voor de magistratuur stelt binnen zes maanden na de datum van inwerkingtreding van deze wet de voorwaarden, termijnen en procedures met betrekking tot de verplichte beroepsverzekering van rechters en aanklagers vast. Deze verzekering komt volledig ten laste van de rechter of aanklager en het ontbreken ervan kan niet leiden tot uitstel, vermindering of uitsluiting van de civielrechtelijke aansprakelijkheid van een rechter of aanklager voor een justitiële fout indien hij in de uitoefening van zijn ambt blijk heeft gegeven van kwade trouw of grove nalatigheid.”

31 In artikel 99<sup>1</sup> van de gewijzigde wet nr. 303/2004 is bepaald:

„(1) Een rechter of aanklager wordt geacht te kwader trouw te handelen wanneer hij bewust bepalingen van materieel of formeel recht schendt en daarbij ofwel de intentie heeft om een ander schade toe te brengen, ofwel accepteert dat een ander daarvan schade zal ondervinden.

(2) Een rechter of aanklager geeft blijk van grove nalatigheid wanneer hij uit onachtzaamheid op ernstige, onweerlegbare en onverschoonbare wijze bepalingen van materieel of formeel recht schendt.”

– **Wet nr. 304/2004**

32 Wet nr. 304/2004 is met name gewijzigd door:

– Legea nr. 207/2018 (wet nr. 207/2018) van 20 juli 2018 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 636 van 20 juli 2018), die overeenkomstig artikel III ervan op 23 oktober 2018 in werking is getreden en in hoofdstuk 2 van titel III (Openbaar ministerie) van wet nr. 304/2004 afdeling 2<sup>1</sup> (SII) heeft ingevoegd, waarin de artikelen 88<sup>1</sup> tot en met 88<sup>11</sup> van deze wet zijn opgenomen;

– Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 (noodverordening nr. 90/2018 van de regering) van 10 oktober 2018 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 862 van 10 oktober 2018; hierna: „noodverordening nr. 90/2018”), die onder meer artikel 88<sup>2</sup>, lid 3, van wet nr. 304/2004 heeft gewijzigd en een van de artikelen 88<sup>3</sup> tot en met 88<sup>5</sup> van deze wet afwijkende procedure heeft ingesteld voor de voorlopige benoeming van de hoofdaanklager, de adjunct-hoofdaanklager en minimaal een derde van de aanklagers van de SII;

– Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2018 (noodverordening nr. 92/2018 van de regering) van 15 oktober 2018 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 874 van 16 oktober 2018; hierna: „noodverordening nr. 92/2018”), die onder meer aan artikel 88<sup>2</sup> van



wet nr. 304/2004 een nieuw lid 5 heeft toegevoegd en artikel 88<sup>5</sup>, lid 5, van deze wet heeft gewijzigd;

- noodverordening nr. 7/2019, die onder meer aan artikel 88<sup>1</sup> van wet nr. 304/2004 een lid 6 heeft toegevoegd, alsook aan artikel 88<sup>5</sup> van deze wet de leden 11<sup>1</sup> en 11<sup>2</sup>, en aan artikel 88<sup>8</sup>, lid 1, van wet nr. 304/2004 een punt e), en artikel 88<sup>8</sup>, lid 1, onder d), van deze wet heeft gewijzigd;
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 12/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (noodverordening nr. 12/2019 van de regering tot wijziging en aanvulling van bepaalde normatieve handelingen op het gebied van justitie) van 5 maart 2019 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 185 van 7 maart 2019; hierna: „noodverordening nr. 12/2019”), die onder meer in wet nr. 304/2004 de artikelen 88<sup>10</sup> en 88<sup>11</sup> inzake met name de detachering van officieren en agenten van de recherche bij de SIIJ heeft ingevoegd.

33 Artikel 88<sup>1</sup> van wet nr. 304/2004, zoals gewijzigd (hierna: „gewijzigde wet nr. 304/2004”), bepaalt:

„(1) Bij het [openbaar ministerie bij de hoogste rechterlijke instantie] wordt de [SIIJ] ingesteld. Deze afdeling is exclusief bevoegd voor de strafrechtelijke vervolging van strafbare feiten die zijn gepleegd door rechters en aanklagers, met inbegrip van militaire rechters en aanklagers en leden van de hoge raad voor de magistratuur.

(2) De [SIIJ] blijft bevoegd voor de strafrechtelijke vervolging in het geval waarin andere personen naast de in lid 1 bedoelde personen worden vervolgd.

[...]

(4) De [SIIJ] wordt geleid door een hoofdaanklager van de [SIIJ], bijgestaan door een adjunct-hoofdaanklager, die door de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur onder de in deze wet bepaalde voorwaarden in deze functie worden benoemd.

(5) De [procureur-generaal] regelt de bevoegdheidsconflicten tussen de [SIIJ] en andere structuren of eenheden van het openbaar ministerie.

(6) Wanneer het wetboek van strafvordering of een andere bijzondere wet verwijst naar de ‚hiërarchisch hogere aanklager’ in zaken betreffende strafbare feiten die onder de bevoegdheid van de [SIIJ] vallen, moet daaronder worden verstaan de hoofdaanklager van de afdeling. Dit geldt ook voor beslissingen die zijn genomen voordat die afdeling operationeel is geworden.”

34 Artikel 88<sup>2</sup> van deze wet luidt:

„(1) De [SIIJ] verricht haar werkzaamheden volgens de beginselen van wettigheid, onpartijdigheid en hiërarchisch toezicht.

(2) Delegatie of detachering van aanklagers bij de [SIIJ] is verboden.

(3) De [SIIJ] verricht haar werkzaamheden met 15 aanklagers.

(4) Op verzoek van de hoofdaanklager van de [SIIJ] en met instemming van de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur kan het aantal functies binnen de [SIIJ],

afhankelijk van de omvang van de werkzaamheden, bij beschikking van de [procureur-generaal] worden gewijzigd.

(5) De aanklagers [...] genieten voor de duur van hun ambt binnen de [SIII] overeenkomstig de bij wet gestelde voorwaarden de rechten van een gedetacheerd aanklager.”

35 Artikel 88<sup>3</sup>, lid 1, van genoemde wet bepaalt:

„De hoofdaanklager van de [SII] wordt in zijn functie benoemd door de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur, na een vergelijkend onderzoek bestaande uit de presentatie van een project waarin specifieke taken van de betreffende bestuurlijke functie zijn verricht, bedoeld om inzicht te verwerven in de competenties op het gebied van bestuur, het doeltreffende beheer van de middelen, de besluitvaardigheid en het vermogen om verantwoordelijkheden op zich te nemen, de communicatieve vaardigheden en stressbestendigheid, en de integriteit van de kandidaat, zijn werkzaamheden als aanklager en hoe hij zich verhoudt tot de voor dit vak specifieke waarden, zoals de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden.”

36 Artikel 88<sup>4</sup>, lid 1, van die wet luidt:

„De adjunct-hoofdaanklager van de [SII] wordt uit de reeds binnen de [SII] benoemde aanklagers in zijn functie benoemd door de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur, op grond van een met redenen omklede voordracht van de hoofdaanklager van de [SII].”

37 Artikel 88<sup>5</sup> van wet nr. 304/2004 is aldus verwoord:

„(1) De [SIII] stelt aanklagers aan die worden benoemd door de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur, na een vergelijkend onderzoek, op het aantal functies dat is voorzien in de conform de wet goedgekeurde personeelsbezetting, voor een termijn van drie jaar, met de mogelijkheid tot verlenging voor een totale termijn van maximaal negen jaar.

(2) Het vergelijkend onderzoek wordt gehouden voor de conform artikel 88<sup>3</sup>, lid 2 samengestelde commissie belast met de organisatie van het vergelijkend onderzoek, waarvan de hoofdaanklager van de [SII] van rechtswege lid is.

[...]

(11) De benoeming in de functie van aanklager van de [SII] gebeurt door de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur, voor zover er vacante functies zijn en op volgorde van het behaalde aantal punten.

(11<sup>1</sup>) De leden van de in dit artikel bedoelde commissies voor vergelijkende onderzoeken voeren geen onverenigbare functies uit en stemmen in de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur.

(11<sup>2</sup>) De met vergelijkende onderzoeken belaste commissies bedoeld in artikel 88<sup>3</sup> en artikel 88<sup>5</sup> voeren hun werkzaamheden rechtmatig en in de aanwezigheid van ten minste drie leden uit.

(12) De procedures voor de benoeming, voortzetting van de functie en het intrekken van de bestuurlijke en uitvoerende functies in de [SII], worden gedetailleerd vastgelegd in een door de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur goedgekeurd reglement.”

38 Artikel 88<sup>7</sup> van deze wet bepaalt:

„(1) Aanklagers die zijn benoemd binnen de [SII] kunnen op een met redenen omkleed verzoek van de hoofdaanklager van de [SII] door de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur uit hun functie worden ontheven, wanneer de voor de functie specifieke taken niet naar behoren zijn uitgevoerd of wanneer een tuchtmaatregel is opgelegd.

(2) In geval van ontzetting uit het ambt keert de aanklager terug naar zijn parket van herkomst op het uitvoeringsniveau en voor het salaris dat hij voorheen had of dat hij heeft verworven na een bevordering onder de wettelijke voorwaarden tijdens de uitoefening van zijn functie in de [SII].”

39 Artikel 88<sup>8</sup>, lid 1, van voormelde wet bepaalt het volgende:

„De [SII] heeft de volgende bevoegdheden:

- a) strafrechtelijke vervolgingen instellen, onder de in [het wetboek van strafvordering] bepaalde voorwaarden, voor strafbare feiten die onder haar bevoegdheid vallen;
- b) zich wenden tot de rechterlijke instanties opdat deze wettelijk vastgestelde maatregelen treffen en de zaken die verband houden met de onder a) bedoelde strafbare feiten beoordelen;
- c) een gegevensbank aanleggen en bijhouden over strafbare feiten die binnen haar bevoegdheidsgebied vallen;

[...]

e) andere wettelijk vastgestelde bevoegdheden uitoefenen.”

40 Artikel II van noodverordening nr. 90/2018 bepaalt:

„(1) In afwijking van de artikelen 88<sup>3</sup> tot en met 88<sup>5</sup> van wet nr. 304/2004 betreffende de rechterlijke organisatie, zoals opnieuw bekendgemaakt en later gewijzigd en aangevuld, worden voorafgaand aan de afronding van de vergelijkende onderzoeken die worden georganiseerd voor de toewijzing van de functie van hoofdaanklager van de [SII] en de uitvoerende functies van aanklager van die afdeling, alsmede de bekrachtiging van de resultaten van deze vergelijkende onderzoeken, de functie van hoofdaanklager en ten minste een derde van de uitvoerende functies van aanklager voorlopig uitgeoefend door aanklagers die aan de wettelijk vastgestelde voorwaarden voor benoeming op deze functies voldoen en die worden geselecteerd door de commissie die is belast met de organisatie van het vergelijkend onderzoek en is samengesteld in overeenstemming met artikel 88<sup>3</sup>, lid 2, van wet nr. 304/2004, zoals opnieuw bekendgemaakt en later gewijzigd en aangevuld.

(2) De selectie van de kandidaten wordt verricht door de commissie die is belast met de organisatie van het in lid 1 bedoelde vergelijkend onderzoek, volgens een procedure die plaatsvindt binnen vijf dagen vanaf de datum waarop de voorzitter van de hoge raad voor de magistratuur het initiatief daartoe neemt. De commissie die is belast met de organisatie van het vergelijkend onderzoek verricht haar werkzaamheden in de aanwezigheid van ten minste drie leden.

[...]

(10) Opdat de [SIIJ] binnen een termijn van vijf dagen vanaf de inwerkingtreding van deze noodverordening operationeel is, verschaft de [procureur-generaal] de mensen en middelen die nodig zijn voor het functioneren van deze afdeling, met inbegrip van het gespecialiseerde stafpersoneel, officieren en agenten van de recherche, specialisten en andere categorieën personeel.

(11) Vanaf de datum waarop de [SIIJ] operationeel wordt, neemt de [SIIJ] de zaken over die onder haar bevoegdheid vallen en die aanhangig zijn bij de [Direcție Națională Anticorupție (nationale directie voor corruptiebestrijding, Roemenië)] en andere sectoren van het parket, alsmede de dossiers van de zaken betreffende de in artikel 88<sup>1</sup>, lid 1, van wet nr. 304/2004, zoals opnieuw gepubliceerd en later gewijzigd en aangevuld, bedoelde strafbare feiten die zijn afgesloten vóór de datum waarop [de SIIJ] operationeel wordt.”

41 De invoering van deze afwijkende procedure is in de considerans van noodverordening nr. 90/2018 als volgt onderbouwd:

„Gelet op het feit dat uit hoofde van artikel III, lid 1, van wet nr. 207/2018 tot wijziging en aanvulling van wet nr. 304/2004 betreffende de rechterlijke organisatie, [de SIIJ] haar werkzaamheden aanvangt binnen een termijn van drie maanden na de datum van inwerkingtreding van deze wet, te weten op 23 oktober 2018,

aangezien de hoge raad voor de magistratuur er tot op heden niet in is geslaagd de procedure af te ronden om de [SIIJ] operationeel te maken,

gelet op het feit dat de wet uitdrukkelijk voorziet in de bevoegdheid van deze afdeling voor het strafrechtelijk vervolgen van strafbare feiten die zijn gepleegd door rechters en aanklagers, met inbegrip van militaire rechters en aanklagers en leden van de hoge raad voor de magistratuur, en gelet op het feit dat het nationale directoraat voor corruptiebestrijding en de overige parketten vanaf 23 oktober 2018, de wettelijk vastgestelde datum waarop de afdeling operationeel moet worden, niet meer bevoegd zijn om door deze personen gepleegde strafbare feiten strafrechtelijk te vervolgen, hetgeen een substantiële invloed kan hebben op de gerechtelijke procedures in zaken die onder de bevoegdheid van de afdeling vallen en tot een institutionele impasse kan leiden,

aangezien de geldende wet geen overgangsregels bevat voor de concrete wijze waarop de [SIIJ] operationeel moet worden in geval van overschrijding van de in wet nr. 207/2018 vastgestelde termijn en er dringende wetgevende maatregelen moeten worden aangenomen die een eenvoudige procedure regelen die afwijkt van de artikelen 88<sup>3</sup> tot en met 88<sup>5</sup> van wet nr. 304/2004, zoals opnieuw bekendgemaakt en later gewijzigd en aangevuld, met het oog op de voorlopige benoeming van de hoofdaanklager, de adjunct-hoofdaanklager en minimaal een derde van de aanklagers van de afdeling, waardoor deze binnen de wettelijk vastgestelde termijn, te weten op 23 oktober 2018, operationeel kan worden,

overwegende dat de hierboven beschreven situatie een buitengewone situatie is die geen uitstel meer verdraagt”.

– **Wet nr. 317/2004**

42 Wet nr. 317/2004 is met name gewijzigd door:

- Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018 (noodverordening nr. 77/2018 van de regering) van 5 september 2018 (*Monitorul Oficial al României*, nr. 767, van 5 september 2018; hierna: „noodverordening nr. 77/2018”), die overeenkomstig artikel I ervan aan artikel 67 van wet nr. 317/2004 de leden 7 en 8 heeft toegevoegd;
- Legea nr. 234/2018 (wet nr. 234/2018) van 4 oktober 2018 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 850, van 8 oktober 2018), die onder meer de artikelen 65 en 67 van wet nr. 317/2004 heeft gewijzigd en daarin artikel 74<sup>1</sup> heeft ingevoegd;
- noodverordening nr. 7/2019

43 Artikel 65, leden 1 tot en met 3, van wet nr. 317/2004, in de versie voorafgaand aan de inwerkingtreding van wet nr. 234/2018, bepaalde:

„(1) De gerechtelijke inspectie wordt opgericht als orgaan met rechtspersoonlijkheid binnen de hoge raad voor de magistratuur, met zetel te Boekarest, door middel van de reorganisatie van de gerechtelijke inspectie.

(2) De gerechtelijke inspectie wordt geleid door een hoofdinspecteur die wordt bijgestaan door een adjunct-hoofdinspecteur. Beiden worden benoemd na een door de hoge raad voor de magistratuur georganiseerd vergelijkend onderzoek.

(3) De gerechtelijke inspectie treedt op overeenkomstig het beginsel van operationele onafhankelijkheid en voert via de gerechtelijke inspecteurs – die onder de wettelijk vastgestelde voorwaarden zijn benoemd – op specifieke werkterreinen analyse-, verificatie- en controletaken uit.”

44 Artikel 67 van deze wet luidde als volgt:

„(1) De hoofdinspecteur en de adjunct-hoofdinspecteur worden door de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur benoemd uit de gerechtelijke inspecteurs in functie, na een vergelijkend onderzoek dat bestaat uit de indiening van een project met betrekking tot de uitoefening van de specifieke bevoegdheden van de bestuursfunctie in kwestie, een schriftelijke proef waarbij de kennis op het gebied van bestuurskwesties, communicatie en personeelsbeheer, de besluitvaardigheid van de kandidaat, diens vermogen om verantwoordelijkheden op zich te nemen en zijn stressbestendigheid worden getest, alsook een psychologische test.

(2) Het vergelijkend onderzoek wordt georganiseerd door de hoge raad voor de magistratuur overeenkomstig het reglement dat is goedgekeurd bij besluit van de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur [...].

(3) Vergelijkende onderzoeken voor de functies van hoofdinspecteur en adjunct-hoofdinspecteur worden ten minste drie maanden vóór de datum waarop zij plaatsvinden, aangekondigd.

(4) De ambtstermijn van de hoofdinspecteur en van de adjunct-hoofdinspecteur bedraagt drie jaar en kan slechts eenmaal worden verlengd, overeenkomstig de bepalingen van lid 1.

(5) De hoofdinspecteur en de adjunct-hoofdinspecteur kunnen door de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur uit hun ambt worden ontzet wanneer zij hun bestuurstaken niet of niet op passende wijze vervullen. Tot ontzetting wordt besloten op basis van het in artikel 68 bedoelde jaarlijkse auditverslag.

(6) Tegen het ontzettingsbesluit van de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur kan binnen een termijn van vijftien dagen na bekendmaking van het besluit beroep worden ingesteld bij de kamer voor bestuurs- en belastingzaken van de Înaltă Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië). Het beroep leidt tot opschorting van de tenuitvoerlegging van het besluit van de hoge raad voor de magistratuur. De in beroep gegeven beslissing is onomkeerbaar.

(7) Wanneer de functie van hoofdinspecteur of, in voorkomend geval, van adjunct-hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie vacant wordt ten gevolge van het verstrijken van de ambtstermijn, wordt deze functie waargenomen door de hoofdinspecteur of, in voorkomend geval, de adjunct-hoofdinspecteur van wie de ambtstermijn is verstreken, totdat de functie ingevuld wordt overeenkomstig de wet.

(8) Wanneer de ambtstermijn van de hoofdinspecteur wordt beëindigd om andere redenen dan het verstrijken van die ambtstermijn, wordt deze functie waargenomen door de adjunct-hoofdinspecteur totdat de functie ingevuld wordt overeenkomstig de wet. Wanneer de ambtstermijn van de adjunct-hoofdinspecteur wordt beëindigd om andere redenen dan het verstrijken van die ambtstermijn, wordt deze functie waargenomen door een door de hoofdinspecteur aangewezen gerechtelijk inspecteur totdat de functie ingevuld wordt overeenkomstig de wet.”

45 Artikel 74<sup>1</sup> van wet nr. 317/2004, zoals gewijzigd bij wet nr. 234/2018, bepaalt:

„(1) Op verzoek van het ministerie van Financiën onderzoekt de gerechtelijke inspectie in de gevallen en overeenkomstig de termijnen bedoeld in artikel 96 van wet nr. 303/2004, zoals opnieuw bekendgemaakt en later gewijzigd en aangevuld, of de door de rechter of aanklager begane justitiële fout is ontstaan omdat hij in de uitoefening van zijn ambt blijk heeft gegeven van kwade trouw of grove nalatigheid.

(2) Het in lid 1 bedoelde onderzoek wordt binnen 30 dagen na de indiening van het verzoek afgerond. De hoofdinspecteur kan deze termijn tot 30 dagen verlengen indien hiervoor goede redenen zijn. Het onderzoek mag niet langer dan 120 dagen duren.

(3) Het onderzoek wordt verricht door een commissie die – naargelang het ambt van de betrokken persoon – is samengesteld uit drie rechters (gerechtelijke inspecteurs) of drie aanklagers (gerechtelijke inspecteurs). Indien een onderzoek betrekking heeft op zowel rechters als aanklagers, worden twee commissies samengesteld die afzonderlijk de feiten onderzoeken naargelang het ambt van de betrokken personen.

(4) Gedurende het onderzoek dient de betrokken rechter en aanklager te worden gehoord. De weigering van een rechter of aanklager om verklaringen af te leggen of aan zittingen deel te nemen wordt in een proces-verbaal vermeld en vormt geen belemmering voor de uitvoering van het onderzoek. De betrokken rechter of aanklager is gerechtigd om alle onderzoeksstukken in te zien en bewijzen ter verdediging van zijn standpunt op te vragen. De inspecteurs kunnen elke andere persoon horen die is betrokken bij de zaak die wordt onderzocht.

- (5) Het onderzoek wordt afgesloten met een rapport op grond waarvan de gerechtelijke inspectie, op basis van alle onderzochte bewijzen, vaststelt of de justitiële fout is ontstaan omdat de rechter of aanklager in de uitoefening van zijn ambt blijk heeft gegeven van kwade trouw of grove nalatigheid.
- (6) Het in lid 1 bedoelde onderzoek wordt ook verricht indien de betrokken rechter of aanklager zijn ambt niet meer uitoefent.
- (7) Het rapport wordt aan het ministerie van Financiën en de betrokken rechter of aanklager gezonden.
- (8) Het in lid 5 genoemde rapport moet door de hoofdinspecteur worden ondertekend. De hoofdinspecteur kan eenmalig onder uiteenzetting van redenen aanvullend onderzoek bevelen. De commissie verricht dit aanvullende onderzoek binnen 30 dagen na het bevel van de hoofdinspecteur.”
- 46 Artikel II van noodverordening nr. 77/2018 bepaalt het volgende:

„De bepalingen van artikel 67, lid 7, van wet nr. 317/2004 betreffende de hoge raad voor de magistratuur, zoals opnieuw bekendgemaakt en naderhand gewijzigd, en zoals aangevuld bij de onderhavige noodverordening, zijn eveneens van toepassing wanneer de functie van hoofdinspecteur of, in voorkomend geval, van adjunct-hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie vacant is op de datum van inwerkingtreding van de onderhavige noodverordening.”

## **Hoofdgedingen en prejudiciële vragen**

### ***Gemeenschappelijke elementen van de hoofdgedingen***

- 47 De hoofdgedingen hebben betrekking op een ingrijpende hervorming op het gebied van justitie en bestrijding van corruptie in Roemenië. Deze hervorming wordt sinds 2007 door de Unie gemonitord middels het ten tijde van de toetreding van Roemenië tot de Europese Unie bij beschikking 2006/928 ingevoerde mechanisme voor samenwerking en toetsing (hierna: „MST”).
- 48 Van 2017 tot 2019 heeft de Roemeense wetgever de wetten nr. 303/2004, nr. 304/2004 en nr. 317/2004 herhaaldelijk gewijzigd. Verzoekers in de hoofdgedingen stellen dat een aantal van deze wijzigingen onverenigbaar is met het Unierecht, met name de wijzigingen die betrekking hebben op de organisatie van de gerechtelijke inspectie (zaak C-83/19), de oprichting van de SIIJ binnen het openbaar ministerie (zaken C-127/19, C-195/19, C-291/19 en C-355/19) en de regeling inzake de persoonlijke aansprakelijkheid van magistraten (zaak C-397/19).
- 49 Ter ondersteuning van hun beroepen verwijzen verzoekers in de hoofdgedingen naar de verslagen van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de voortgang van Roemenië met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 25 januari 2017 [COM(2017) 44 final; hierna: „MST-verslag van januari 2017”], 15 november 2017 [COM(2017) 751 final] en 13 november 2018 [COM(2018) 851 final; hierna: „MST-verslag van november 2018”], naar advies nr. 924/2018 van de Europese Commissie voor democratie middels het recht (Commissie van Venetië) van 20 oktober 2018 over de wijzigingsvoorstellen van wet nr. 303/2004 betreffende het statuut van rechters en aanklagers, wet nr. 304/2004 betreffende de gerechtelijke organisatie en wet nr. 317/2004 betreffende de hoge raad voor de magistratuur

[(CDL-AD(2018)017], naar het op 23 maart 2018 vastgestelde verslag van de Groep van Staten tegen Corruptie (Greco) over Roemenië, [Greco-AdHocRep(2018)2], naar het advies van de Adviesraad van Europese rechters (CCJE) van 25 april 2019 [CCJE-BU(2019)4], en naar het advies van de Adviesraad van Europese aanklagers van 16 mei 2019 [CCPE-BU(2019)3]. Volgens verzoekers worden de van 2017 tot 2019 door Roemenië vastgestelde wetsbepalingen in deze verslagen en adviezen bekritiseerd in het licht van de doeltreffendheid van de corruptiebestrijding en de waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, en worden daarin aanbevelingen gedaan voor de wijziging, de opschorting of de intrekking van die bepalingen.

- 50 De verwijzende rechters hebben in dit verband vragen over de aard en de rechtsgevolgen van het MST en de strekking van de op grond daarvan door de Commissie opgestelde verslagen. Deze rechters merken in wezen op dat het MST, dat op grond van de artikelen 37 en 38 van de toetredingsakte is vastgesteld, bedoeld is om de tekortkomingen in de door Roemenië op het gebied van de organisatie van de rechterlijke macht en de bestrijding van corruptie doorgevoerde hervormingen te verhelpen, zodat Roemenië zijn verplichtingen als lidstaat kan vervullen. Daarnaast wijzen zij erop dat de door de Commissie op basis van het MST opgestelde verslagen er onder meer op gericht zijn de inspanningen van de Roemeense autoriteiten doelgerichter te maken en eisen en specifieke aanbevelingen bevatten. Volgens die rechters vallen de inhoud, de rechtsaard en de looptijd van dat mechanisme onder de werkingssfeer van het toetredingsverdrag, zodat de in die verslagen geformuleerde eisen bindend zijn voor Roemenië.
- 51 In dit verband wijzen de verwijzende rechters op een aantal arresten van de Curte Constituțională (grondwettelijk hof, Roemenië) waarin deze onderwerpen aan de orde waren, waaronder arrest nr. 104 van 6 maart 2018. Volgens dat arrest heeft het Unierecht geen voorrang op de Roemeense grondwettelijke orde en kan beschikking 2006/928 niet als beoordelingsmaatstaf worden gebruikt in het kader van de grondwettigheidstoetsing op grond van artikel 148 van de grondwet, aangezien die beschikking vóór de toetreding van Roemenië tot de Unie is vastgesteld en het Hof geen uitspraak heeft gedaan over de vraag of de inhoud, de rechtsaard en de looptijd ervan onder de werkingssfeer van het toetredingsverdrag vallen.

### **Zaak C-83/19**

- 52 Op 27 augustus 2018 heeft het Roemeense rechtersforum bij de gerechtelijke inspectie een verzoek ingediend om statistische gegevens te verkrijgen over de werkzaamheden van de gerechtelijke inspectie in het tijdvak 2014-2018. Het ging met name om gegevens inzake het aantal gevoerde tuchtprocedures, de redenen voor de instelling daarvan en de uitkomst van die procedures, alsook gegevens over de samenwerkingsovereenkomst tussen de gerechtelijke inspectie en de Serviciu Român de Informații (Roemeense inlichtingendienst) en over de deelname van deze dienst aan de verrichte onderzoeken.
- 53 Aangezien het Roemeense rechtersforum van mening was dat de gerechtelijke inspectie slechts gedeeltelijk op dat verzoek om informatie van openbaar belang had geantwoord en haar wettelijke verplichtingen derhalve niet was nagekomen, heeft dit forum op 24 september 2018 bij de Tribunal Olt (rechter in eerste aanleg Olt, Roemenië) verzocht om de gerechtelijke inspectie te gelasten de betrokken informatie openbaar te maken.
- 54 In haar op 26 oktober 2018 bij die rechter ingediende verweerschrift heeft de gerechtelijke inspectie aangevoerd dat de subjectieve rechten die het Roemeense rechtersforum ontleende aan Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public (wet nr. 544/2001 op de



vrije toegang tot informatie van openbaar belang) van 12 oktober 2001 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 663 van 23 oktober 2001), niet waren geschonden en dat het verzoek moest worden afgewezen. Het verweerschrift was ondertekend door Lucian Netejoru in zijn hoedanigheid van hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie.

- 55 In zijn memorie van repliek heeft het Roemeense rechtersforum de exceptie opgeworpen dat de ondertekenaar van het verweerschrift niet bevoegd was om de gerechtelijke inspectie te vertegenwoordigen. Het forum geeft aan dat Netejoru bij een besluit van de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur van 30 juni 2015 weliswaar daadwerkelijk was benoemd tot hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie met ingang van 1 september 2015, maar dat zijn driejarige ambtstermijn was verstreken op 31 augustus 2018, dus voorafgaand aan de indiening van het verweerschrift.
- 56 Het Roemeense rechtersforum geeft aan dat artikel 67, lid 7, van wet nr. 317/2004 inderdaad bepaalt dat wanneer de functie van hoofdinspecteur vacant wordt ten gevolge van het verstrijken van de ambtstermijn, deze functie wordt waargenomen door de hoofdinspecteur van wie de ambtstermijn is verstreken, totdat de functie ingevuld wordt overeenkomstig de wet. Deze bepalingen van noodverordening nr. 77/2018 zijn evenwel ongrondwettig, omdat zij inbreuk maken op de bevoegdheden die de hoge raad voor de magistratuur in zijn in artikel 133, lid 1, van de grondwet vastgelegde rol als hoeder van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht heeft om de hoofdinspecteur en de adjunct-hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie te benoemen en, wanneer die functies vacant worden, om de personen aan te wijzen die deze functies ad interim vervullen. Voorts is deze noodverordening blijkens de considerans ervan vastgesteld met als doel de benoeming van bepaalde personen mogelijk te maken.
- 57 Het Roemeense rechtersforum heeft er eveneens op gewezen dat noodverordening nr. 77/2018 – gelet op de uitgebreide bevoegdheden van de hoofdinspecteur en de adjunct-hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie – in strijd is met de rechterlijke onafhankelijkheid, die volgens de rechtspraak van het Hof inherent is aan hun taak en is neergelegd in artikel 19 VEU, hetgeen wordt bevestigd in het MST-verslag van november 2018. De hoofdinspecteur en de adjunct-hoofdinspecteur zijn namelijk bevoegd om toezicht uit te oefenen op de selectie van gerechtelijke inspecteurs, om gerechtelijke inspecteurs met leidinggevende functies te benoemen, inspectiewerkzaamheden te controleren en tuchtmaatregelen te nemen.
- 58 Het Roemeense rechtersforum concludeert hieruit dat het verweerschrift overeenkomstig de relevante bepalingen van het wetboek van strafvordering uit het dossier moet worden verwijderd, aangezien het is ondertekend door een persoon die op grond van ongrondwettige en met het Unierecht onverenigbare bepalingen is benoemd als hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie.
- 59 De gerechtelijke inspectie heeft hierop geantwoord dat Netejoru wettelijk bevoegd was om haar te vertegenwoordigen krachtens het besluit van 30 juni 2015 van de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur en artikel 67, lid 7, van wet nr. 317/2004.
- 60 De Tribunal Olt merkt op dat de door het Roemeense rechtersforum aangevoerde argumenten de vraag doen rijzen of het vereiste van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht inhoudt dat de lidstaten verplicht zijn de nodige maatregelen vast te stellen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren, met name om een onafhankelijke tuchtprocedure voor rechters te waarborgen, om zo alle risico's te

vermijden van politieke inmenging in het verloop van tuchtprocedures, zoals risico's die voortvloeien uit de rechtstreekse benoeming door de regering van het bestuur van het orgaan dat belast is met tuchtprocedures, zelfs indien het om een voorlopige benoeming gaat.

- 61 In dit verband moet worden verduidelijkt wat de status en de rechtsgevolgen zijn van de door de Commissie op basis van het MST opgestelde verslagen, zodat de verwijzende rechter uitspraak kan doen over de procedurele exceptie dat de ondertekenaar van het verweerschrift niet bevoegd was om verweerster in het hoofdgeding te vertegenwoordigen, alsook over de vraag hoe dat verweerschrift en de door verweerster in het hoofdgeding aangevoerde bewijzen en excepties moeten worden behandeld. Indien het Hof oordeelt dat het MST bindend is en het primaire recht van de Unie in de weg staat aan de vaststelling van de bepalingen van noodverordening nr. 77/2018, zou de vertegenwoordiging van de gerechtelijke inspectie op het moment van de indiening van het verweerschrift een rechtsgrondslag missen, ongeacht de latere vaststelling van een besluit van de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur inzake de benoeming van Netejoru tot hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie.
- 62 Tegen deze achtergrond heeft de Tribunal Olt de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Dient het bij [beschikking 2006/928] ingestelde [MST] te worden beschouwd als een handeling van een instelling van de Unie in de zin van artikel 267 VWEU, die ter uitlegging kan worden voorgelegd aan het [Hof]?
- 2) Behoren de inhoud, de aard en de looptijd van het bij [beschikking 2006/928] ingestelde [MST] tot de werkingssfeer van het [toetredingsverdrag]? Zijn de vereisten die zijn geformuleerd in de in het kader van dat mechanisme opgestelde verslagen, bindend voor Roemenië?
- 3) Dient artikel 19, lid 1, tweede alinea, [VEU] aldus te worden uitgelegd dat de lidstaten verplicht zijn de nodige maatregelen vast te stellen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren, waaronder waarborgen inzake een onpartijdige tuchtprocedure voor Roemeense rechters, om zo alle risico's te vermijden van politieke inmenging in het verloop van dergelijke procedures, zoals de rechtstreekse benoeming door de regering van het bestuur van de [gerechtelijke inspectie], zelfs indien het om een voorlopige benoeming gaat?
- 4) Dient artikel 2 [VEU] aldus te worden uitgelegd dat de lidstaten bij procedures waarbij de regering het bestuur van de [gerechtelijke inspectie] rechtstreeks benoemt, zelfs indien het om een voorlopige benoeming gaat, ertoe gehouden zijn de beginselen van de rechtsstaat te eerbiedigen, welke beginselen ook worden genoemd in de verslagen die worden opgesteld in het kader van het bij [beschikking 2006/928] ingestelde [MST]?”
- 63 Bij beschikking van 8 februari 2019 heeft de Curte de Apel Craiova (rechter in tweede aanleg Craiova, Roemenië) het hoofdgeding op verzoek van de gerechtelijke inspectie met handhaving van alle proceshandelingen verwezen naar de Tribunal Mehedinți (rechter in eerste aanleg Mehedinți, Roemenië).
- 64 Derhalve heeft de Tribunal Olt bij beschikking van 12 februari 2019 besloten zich van het hoofdgeding te verschonen, het dossier naar de Tribunal Mehedinți te zenden en het Hof hiervan in kennis te stellen, met de vermelding dat de prejudiciële verwijzing werd gehandhaafd.

### Zaak C-127/19

- 65 Op 13 december 2018 hebben het Roemeense rechtersforum en de beweging ter bescherming van de status van aanklagers bij de Curte de Apel Pitești (rechter in tweede aanleg Pitești, Roemenië) een beroep ingesteld tot nietigverklaring van de besluiten nr. 910 en nr. 911 van de hoge raad voor de magistratuur van 19 september 2018 houdende goedkeuring respectievelijk van de verordening inzake de benoeming en de ontzetting van aanklagers met leidinggevende functies binnen de SIII, en de verordening inzake de benoeming, de voortzetting van de functies en de ontzetting van aanklagers met uitvoerende functies binnen de SIIJ. Ter ondersteuning van hun beroep voeren deze verenigingen aan dat die besluiten onder meer in strijd zijn met artikel 148 van de Roemeense grondwet, op grond waarvan Roemenië zijn verplichtingen krachtens de verdragen waarbij het partij is, moet nakomen.
- 66 De verwijzende rechter merkt op dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluiten normatieve bestuurshandelingen zijn die zijn vastgesteld op grond van het bij wet nr. 207/2018 ingevoerde artikel 88<sup>5</sup>, lid 12, van de gewijzigde wet nr. 304/2004. Bij arrest nr. 33 van 23 januari 2018 heeft de Curte Constituțională de kritiek dat de oprichting van de SIIJ in strijd is met het Unierecht en derhalve met de uit artikel 148 van de Roemeense grondwet voortvloeiende verplichtingen afgewezen, aangezien deze kritiek door geen enkele bindende handeling van de Unie kon worden onderbouwd.
- 67 Verzoekers in het hoofdgeding stellen evenwel onder verwijzing naar de in punt 49 van het onderhavige arrest genoemde verslagen en adviezen dat de oprichting als zodanig van de SIIJ, alsook de wijze waarop deze afdeling functioneert en aanklagers worden benoemd en ontzet, in strijd zijn met het Unierecht en met name met de vereisten die uit het MST voortvloeien.
- 68 Indien het MST en de op grond daarvan door de Commissie opgestelde verslagen bindende verplichtingen voor de Roemeense Staat inhouden, gelden die verplichtingen volgens de verwijzende rechter ook voor de administratieve autoriteiten – zoals de hoge raad voor de magistratuur – wanneer die een afgeleide regeling zoals genoemd in punt 65 van het onderhavige arrest vaststellen, alsook voor de nationale rechterlijke instanties. Gelet op met name de in punt 66 van dit arrest genoemde evolutie van de rechtspraak van de Curte Constituțională, dient voor de beslechting van het hoofdgeding evenwel te worden verduidelijkt wat de aard en de rechtsgevolgen van het MST en de op grond daarvan vastgestelde verslagen zijn.
- 69 Bovendien vraagt de verwijzende rechter zich af of de beginselen van het Unierecht, met name het beginsel van de rechtsstaat, het beginsel van loyale samenwerking en het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid, zich verzetten tegen de nationale regeling inzake de SIIJ. Deze afdeling zou namelijk kunnen worden gebruikt om bepaalde gevoelige dossiers op het gebied van corruptiebestrijding die op de rol staan bij gespecialiseerde parketten opnieuw te verdelen, en op die wijze de doeltreffendheid van die corruptiebestrijding te ondermijnen.
- 70 Tegen deze achtergrond heeft de Curte de Apel Pitești de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Dient het bij [beschikking 2006/928] ingestelde [MST] te worden beschouwd als een handeling van een instelling van de Unie in de zin van artikel 267 VWEU, die ter uitlegging kan worden voorgelegd aan het [Hof]?

- 2) Behoren de inhoud, de aard en de looptijd van het bij [beschikking 2006/928] ingestelde [MST] tot de werkingssfeer van het [toetredingsverdrag]? Zijn de vereisten die zijn geformuleerd in de in het kader van dat mechanisme opgestelde verslagen, bindend voor Roemenië?
  - 3) Dient artikel 2, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU, aldus te worden uitgelegd dat de verplichting voor Roemenië om zich te houden aan de vereisten in de verslagen die worden opgesteld in het kader van het bij [beschikking 2006/928] ingestelde [MST], valt onder de verplichting van de lidstaat om de beginselen van de rechtsstaat te eerbiedigen?
  - 4) Staat artikel 2 VEU, in het bijzonder de verplichting om de waarden van de rechtsstaat te eerbiedigen, in de weg aan wetgeving tot oprichting en organisatie van de [SIIJ] bij [het openbaar ministerie bij de hoogste rechterlijke instantie], vanwege de mogelijkheid om indirecte druk uit te oefenen op leden van de rechterlijke macht?
  - 5) Staat het beginsel van de onafhankelijkheid van rechters, dat is neergelegd in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en in artikel 47 van het [Handvest], zoals uitgelegd in de rechtspraak van het [Hof] (arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), in de weg aan de oprichting van de [SIIJ] bij [het openbaar ministerie bij de hoogste rechterlijke instantie], gelet op de wijze van benoeming/ontzetting van aanklagers die deel uitmaken van die afdeling, de wijze van uitoefening van de functie binnen de afdeling alsmede de wijze waarop de bevoegdheid wordt vastgesteld, gezien het geringe aantal functies binnen deze afdeling?”
- 71 Bij brief van 15 juni 2020, ingekomen bij het Hof op 1 juli 2020, heeft de Curte de Apel Pitești het Hof meegedeeld dat de Înalță Curte de Casație și Justiție het hoofdgeding bij beschikking van 10 juni 2019 op verzoek van de hoge raad voor de magistratuur had verwezen naar de Curte de Apel Alba Iulia (rechter in tweede aanleg Alba Iulia, Roemenië). In die brief werd vermeld dat de proceshandelingen van de Curte de Apel Pitești werden gehandhaafd.

### **Zaak C-195/19**

- 72 PJ heeft bij het parket van de Curte de Apel București (rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië) een klacht ingediend tegen QK wegens ambtsmisbruik. Ter onderbouwing van die klacht stelde PJ dat QK dit strafbare feit had gepleegd in zijn ambt als rechter, door een verzoek inzake een geschil met de belastingdienst ongegrond te verklaren, zonder daarbij te voldoen aan de wettelijke verplichting om zijn beslissing binnen 30 dagen te motiveren. PJ stelde eveneens dat het motiveringsgebrek hem heeft belet een rechtsmiddel tegen dat besluit in te stellen.
- 73 Na bij een beschikking van 28 september 2018 strafvervolgung tegen QK te hebben ingesteld, heeft de met de klacht belaste aanklager de zaak bij een beschikking van 1 oktober 2018 geseponneerd op grond dat het gestelde ambtsmisbruik niet was aangetoond.
- 74 Op 18 oktober 2018 heeft PJ een bezwaar tegen dit besluit ingediend.
- 75 Op 24 oktober 2018 heeft het parket bij de Curte de Apel București het bezwaar overeenkomstig artikel 88<sup>1</sup> van de gewijzigde wet nr. 304/2004 juncto artikel III van wet nr. 207/2018 verwezen naar de SIIJ, aangezien dat bezwaar tegen een magistraat was gericht.

- 76 Nadat de adjunct-hoofdaanklager van de SIIJ het bezwaar ongegrond had verklaard, heeft PJ beroep ingesteld bij de Curte de Apel București.
- 77 De verwijzende rechter wijst erop dat hij de zaak, indien hij het beroep van PJ zou toewijzen, zou moeten verwijzen naar de SIII, zodat de vraag rijst of de nationale regeling waarbij deze afdeling is opgericht verenigbaar is met het Unierecht. Indien dat niet het geval is, moeten alle door de SIIJ in het hoofdgeding vastgestelde handelingen nietig worden verklaard. De uitlegging van het Hof moet ook in aanmerking worden genomen bij de vaststelling van welke afdeling van het parket voortaan bevoegd is om over de klacht van PJ te beslissen.
- 78 In deze context moet gelet op de conclusies van het MST-verslag van november 2018 worden bepaald wat de rechtsgevolgen van het MST zijn, aangezien – indien dat mechanisme bindend is voor Roemenië – de nationale wetsbepalingen inzake de oprichting van de SIIJ moeten worden opgeschort. Meer in het algemeen en los van de vraag of dat mechanisme bindend is, rijst de vraag of artikel 67, lid 1, VWEU alsmede artikel 2, eerste volzin, en artikel 9, eerste volzin, VEU zich ertegen verzetten dat een afdeling als de SIIJ wordt opgericht die als enige bevoegd is om onderzoek te verrichten naar alle soorten strafbare feiten die zijn gepleegd door aanklagers of rechters. Dienaangaande merkt de verwijzende rechter op dat hij de beoordeling in het in punt 49 van het onderhavige arrest genoemde advies van de Commissie van Venetië volledig onderschrijft.
- 79 Ten slotte merkt de verwijzende rechter op dat er gelet op de in punt 51 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak van de Curte Constituțională een ernstig risico bestaat dat de antwoorden van het Hof op deze vragen geen effect zullen sorteren in het nationale recht.
- 80 Daarop heeft de Curte de Apel București de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Zijn het [MST] dat is ingesteld bij [beschikking 2006/928] en de vereisten die zijn geformuleerd in de verslagen die in het kader van dit mechanisme zijn opgesteld, bindend voor Roemenië?
  - 2) Verzetten artikel 67, lid 1, VWEU alsmede artikel 2, eerste volzin, en artikel 9, eerste volzin, VEU zich ertegen dat bij nationale wetgeving een parketafdeling wordt opgericht die als enige bevoegd is om onderzoek te verrichten naar alle soorten strafbare feiten die zijn gepleegd door rechters of aanklagers?
  - 3) Verzet het beginsel van voorrang van het Unierecht, zoals neergelegd in het arrest van 15 juli 1964, Costa (C-6/64, EU:C:1964:66), en de latere vaste rechtspraak van het Hof, zich ertegen dat bij nationale wetgeving een politiek-rechterlijke instantie, zoals de Curte Constituțională a României [...], wordt toegestaan op dit beginsel inbreuk te maken met beslissingen waartegen geen enkel rechtsmiddel kan worden aangewend?”

### *Zaak C-291/19*

- 81 In december 2015 en februari 2016 heeft SO klachten ingediend tegen een aantal aanklagers en rechters wegens ambtsmisbruik en toebehoren aan een criminele organisatie. Deze klachten zijn ingeschreven bij de afdeling bestrijding van met corruptie gelijkgestelde misdrijven van de Direcție Națională Anticorupție (DNA) (nationale directie voor corruptiebestrijding, Roemenië), die afhankelijk is van het parket van de Înaltă Curte de Casație și Justiție.
- 82 Bij beschikking van 8 september 2017 heeft de bevoegde aanklager van deze afdeling besloten deze klachten te seponeren. Het bezwaar tegen deze beschikking is bij beschikking van 20 oktober 2017 van de hoofdaanklager van die afdeling afgewezen.
- 83 SO heeft tegen deze beschikkingen beroep ingesteld bij de Curte de Apel Constanța (rechter in tweede aanleg Constanța, Roemenië). Deze rechter heeft zich onbevoegd verklaard en het beroep verwezen naar de Curte de Apel Brașov (rechter in tweede aanleg Brașov, Roemenië).
- 84 In deze procedure werd het openbaar ministerie aanvankelijk vertegenwoordigd door een aanklager van de territoriale dienst Brașov van de DNA. Als gevolg van wetwijzigingen op het gebied van de bevoegdheid inzake strafbare feiten die zijn gepleegd binnen het gerechtelijk apparaat, wordt het openbaar ministerie vanaf 1 maart 2019 vertegenwoordigd door een aanklager van het parket van de Curte de Apel Brașov.
- 85 Deze rechter merkt op dat bij de voortzetting van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde procedure zowel in het stadium van de strafvervolging als in de gerechtelijke fase aanklagers van de SIIJ betrokken zijn, aangezien hij de zaak – indien hij het beroep van SO gegrond verklaart – naar de SIIJ moet verwijzen voor de instelling van strafvervolging. Deze rechter is derhalve van mening dat moet worden onderzocht of de nationale bepalingen waarbij de SIIJ is opgericht verenigbaar zijn met het Unierecht.
- 86 Dienaangaande vraagt de verwijzende rechter zich allereerst af wat de juridische strekking is van beschikking 2006/928 en het daarbij ingestelde MST. Hij merkt bovendien op dat de MST-verslagen van januari 2017 en november 2018, alsook de verslagen en adviezen waarnaar daarin wordt verwezen, veel kritiek bevatten over de oprichting van de SIIJ. Indien het MST bindend is voor Roemenië, moet hij dus vaststellen dat de nationale bepalingen waarbij die afdeling is opgericht, zijn dan wel moeten worden opgeschort.
- 87 Vervolgens vraagt de verwijzende rechter zich hoe dan ook af of de oprichting van de SIIJ in overeenstemming is met de beginselen die ten grondslag liggen aan de rechtsorde van de Unie, zoals het beginsel van de rechtsstaat, het beginsel van loyale samenwerking en dat van rechterlijke onafhankelijkheid. Wat dit laatste beginsel betreft, benadrukt hij dat de SIIJ – gelet op de wijze waarop deze afdeling is georganiseerd en de manier waarop zij functioneert en gezien het feit dat de instelling van strafvervolging tegen een magistraat ertoe kan leiden dat hij wordt geschorst – kan worden gezien als een drukfactor die de rechterlijke onafhankelijkheid in gevaar brengt.
- 88 Voorts vormt de wijze waarop de hoofdaanklager en de veertien andere aanklagers van de SIIJ worden benoemd geen voldoende waarborg voor hun onpartijdigheid, hetgeen de werkzaamheden van de SIIJ kan beïnvloeden. Dienaangaande hebben de laatste wijzigingen van wet nr. 304/2004 bij noodverordening nr. 7/2019 in de praktijk tot gevolg dat de SIIJ niet meer onder de bevoegdheid van de procureur-generaal staat.

- 89 De verwijzende rechter voegt hieraan toe dat de SIIJ, hoewel zij uit slechts vijftien aanklagers bestaat, als enige bevoegd is om strafvervolging in te stellen niet alleen tegen magistraten maar ook tegen alle andere personen in de zaken waarin een magistraat wordt aangeklaagd, wat leidt tot een groot aantal zaken waarin een minimum aan onderzoek is vereist. Tot de oprichting van de SIIJ werden de klachten die tot strafvervolging konden leiden door meer dan 150 aanklagers behandeld die tot meerdere eenheden van het parket behoorden, zoals de parketten bij de gerechtshoven, het parket van de Înaltă Curte de Casație și Justiție, de DNA en de Direcție de Investigare a Infrațiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT) (directie voor onderzoeken naar georganiseerde misdaad en terrorisme, Roemenië). Derhalve moet worden onderzocht of de SIIJ de aan haar voorgelegde zaken naar behoren en binnen een redelijke termijn kan behandelen.
- 90 In deze omstandigheden heeft de Curte de Apel Brașov de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Dient het bij [beschikking 2006/928] ingestelde [MST] te worden beschouwd als een handeling van een instelling van de Unie in de zin van artikel 267 VWEU, die ter uitlegging kan worden voorgelegd aan het [Hof]?
  - 2) Zijn de vereisten die zijn geformuleerd in de in het kader van dat mechanisme opgestelde verslagen bindend voor Roemenië, in het bijzonder (maar niet uitsluitend) wat betreft de verplichting om wetswijzigingen door te voeren die in overeenstemming zijn met de conclusies van het [MST], de aanbevelingen van de Commissie van Venetië en de [Greco]?
  - 3) Dient artikel 2, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU, aldus te worden uitgelegd dat de verplichting voor Roemenië om zich te houden aan de vereisten in de verslagen die worden opgesteld in het kader van het bij [beschikking 2006/928] ingestelde [MST], valt onder de verplichting van de lidstaat om de beginselen van de rechtsstaat te eerbiedigen?
  - 4) Verzet het beginsel van de onafhankelijkheid van rechters, dat is neergelegd in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en in artikel 47 van het [Handvest], zoals uitgelegd in de rechtspraak van het [Hof] (arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), zich tegen de oprichting van de [SIIJ] bij [het openbaar ministerie bij de hoogste rechterlijke instantie], gelet op de wijze van benoeming/ontzetting van aanklagers die deel uitmaken van die afdeling, de wijze van uitoefening van de functie binnen de afdeling alsmede de wijze waarop de bevoegdheid wordt vastgesteld, gezien het geringe aantal functies binnen deze afdeling?”
  - 5) Verzet artikel 47[, tweede alinea,] van het [Handvest] betreffende het recht op een eerlijk proces door een behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn zich tegen de oprichting van [de SIIJ] bij [het openbaar ministerie bij de hoogste rechterlijke instantie], gelet op de wijze van uitoefening van de functies binnen de afdeling en de wijze waarop de bevoegdheid wordt vastgesteld, gezien het geringe aantal functies binnen deze afdeling?”

### **Zaak C-355/19**

- 91 Op 23 januari 2019 hebben het Roemeense rechtersforum, de beweging ter bescherming van de status van aanklagers en OL bij de Curte de Apel Pitești (rechter in tweede aanleg Pitești, Roemenië) beroep ingesteld tot nietigverklaring van een besluit van de procureur-generaal van

23 oktober 2018 betreffende de organisatie en de werking van de SIIJ. Dit besluit is vastgesteld ter uitvoering van wet nr. 207/2018 en noodverordening nr. 90/2018 en heeft betrekking op de organisatie en de werking van de SIIJ.

- 92 Ter ondersteuning van hun beroep stellen verzoekers in het hoofdgeding – onder verwijzing naar de in punt 49 van het onderhavige arrest genoemde verslagen en adviezen – dat de oprichting van de SIIJ, aangezien zij de corruptiebestrijding kan belemmeren en een instrument is waarmee magistraten worden geïntimideerd, in strijd is met de vereisten van het MST inzake de eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat, loyale samenwerking en de rechterlijke onafhankelijkheid, en meer in het algemeen afwijkt van de vereisten van artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.
- 93 Verzoekers in het hoofdgeding brengen in herinnering dat de DNA aanzienlijke resultaten heeft geboekt op het gebied van corruptiebestrijding, en wijzen erop dat de oprichting van de SIIJ aan die resultaten afbreuk kan doen, aangezien alle corruptiezaken waarbij een magistraat betrokken is voortaan naar de SIIJ worden verwezen, zonder dat de aanklagers van de SIIJ beschikken over een specifieke bevoegdheid op dit gebied. Voorts kunnen die verwijzingen leiden tot bevoegdheidsconflicten met de op dit gebied gespecialiseerde afdelingen, te weten de DNA en de DIICOT. Ten slotte is de SIIJ gezien het maximale aantal van vijftien aanklagers niet in staat om alle jaarlijks tegen magistraten ingediende klachten te behandelen. De Roemeense wetgever heeft op deze wijze een afdeling gecreëerd die zeer slecht is uitgerust in verhouding tot de haar verleende bevoegdheden en het belang van de zaken die zij behandelt, hetgeen de goede werking en de functionele onafhankelijkheid van die afdeling ondermijnt.
- 94 Tegen deze achtergrond heeft de Curte de Apel Pitești de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Dient het bij [beschikking 2006/928] ingestelde [MST] te worden beschouwd als een handeling van een instelling van de Unie in de zin van artikel 267 VWEU, die ter uitlegging kan worden voorgelegd aan het [Hof]?
  - 2) Behoren de inhoud, de aard en de looptijd van het bij [beschikking 2006/928] ingestelde [MST] tot de werkingssfeer van het [toetredingsverdrag]? Zijn de vereisten die zijn geformuleerd in de in het kader van dat mechanisme opgestelde verslagen, bindend voor Roemenië?
  - 3) Moet artikel 2 [VEU] aldus worden uitgelegd dat de lidstaten verplicht zijn te voldoen aan de criteria van de rechtsstaat, die ook worden opgelegd bij de verslagen die zijn opgesteld in het kader van het bij [beschikking 2006/928] ingestelde [MST], in het geval dat bij het openbaar ministerie met spoed een afdeling wordt opgericht die exclusief belast is met het onderzoek van door magistraten gepleegde misdrijven, hetgeen leidt tot grote bezorgdheid inzake corruptiebestrijding en kan worden gebruikt als een extra instrument om magistraten te intimideren en onder druk te zetten?
  - 4) Moet artikel 19, lid 1, tweede alinea, [VEU] aldus worden uitgelegd dat de lidstaten verplicht zijn de nodige maatregelen te nemen om een doeltreffende rechterlijke bescherming op de door het recht van de Unie bestreken gebieden te verzekeren door elk risico van politieke beïnvloeding van strafrechtelijk onderzoek naar magistraten uit te sluiten, in het geval dat bij het openbaar ministerie met spoed een afdeling wordt opgericht die exclusief belast is met het



onderzoek van door magistraten gepleegde misdrijven, hetgeen leidt tot grote bezorgdheid inzake corruptiebestrijding en kan worden gebruikt als een extra instrument om magistraten te intimideren en onder druk te zetten?”

### *Zaak C-397/19*

- 95 Op 3 januari 2019 heeft AX bij de Tribunal București krachtens onder meer artikel 1381 van het burgerlijk wetboek en de artikelen 9 en 539 van het wetboek van strafvordering een beroep ingesteld waarin hij vorderde dat de Roemeense Staat wordt gelast om de materiële en immateriële schade te vergoeden die hij heeft geleden als gevolg van een strafrechtelijke veroordeling en onrechtmatige vrijheidsberovende en -beperkende maatregelen.
- 96 Ter ondersteuning van zijn beroep wees AX erop dat de Tribunal București hem bij vonnis van 13 juni 2017 had veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van vier jaar wegens voortdurende belastingontduiking en tot een aanvullende en bijkomende straf, het aan de civiele partij hoofdelijk te vergoeden schadebedrag had vastgesteld op 1 642 970 Roemeense lei (RON) (ongeveer 336 000 EUR) en voorlopig beslag had laten leggen op al zijn bestaande en toekomstige roerende en onroerende goederen. Voorts is AX van 21 januari 2015 tot 21 oktober 2015 in bewaring en voorlopige hechtenis gesteld en vervolgens onder huisarrest geplaatst. De Curte de Apel București heeft vervolgens vastgesteld dat hij het hem tenlastegelegde strafbaar feit niet heeft begaan, en het voorlopige beslag op zijn goederen opgeheven.
- 97 De verwijzende rechter is van mening dat het beroep vragen doet rijzen omtrent de status en de rechtsgevolgen van de door de Commissie in het kader van het MST opgestelde verslagen, alsook de vraag doet ontstaan of het primaire recht van de Unie zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling zoals aan de orde in het hoofdgeding, die afbreuk kan doen aan de onafhankelijkheid van rechters en aanklagers.
- 98 De verwijzende rechter merkt op dat de onafhankelijkheid van de nationale rechters moet worden gewaarborgd krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. De regels inzake de vergoeding van schade als gevolg van justitiële fouten zijn vanwege de wijze waarop de schadevergoedingsprocedure is ingericht, in strijd met het beginsel van hoor en wederhoor en de rechten van verweer van de betrokken magistraat, aangezien in een eerste procedure kan worden vastgesteld dat van een justitiële fout zoals aan de orde in het hoofdgeding sprake is, zonder dat die magistraat wordt gehoord of over het recht beschikt om het bestaan van die fout in de later tegen hem ingestelde regresprocedure te betwisten. Voorts wordt de vraag of deze fout van de magistraat te wijten is aan kwade trouw of aan grove nalatigheid overgelaten aan de beoordeling van de staat, waarbij die magistraat slechts beperkt de mogelijkheid heeft om de grieven van die staat of de gerechtelijke inspectie te betwisten, hetgeen met name afbreuk kan doen aan het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid, dat een van de grondslagen van de rechtsstaat uitmaakt.
- 99 Tegen deze achtergrond heeft de Tribunal București de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Dient het bij [beschikking 2006/928] ingestelde [MST] te worden beschouwd als een handeling van een instelling van de Unie in de zin van artikel 267 VWEU, die ter uitlegging kan worden voorgelegd aan het [Hof]?

- 2) Maakt het bij [beschikking 2006/928] ingestelde [MST] deel uit van het [toetredingsverdrag] en moet dit mechanisme tegen de achtergrond van dit verdrag worden uitgelegd en toegepast? Zijn de vereisten die zijn geformuleerd in de in het kader van dit mechanisme opgestelde verslagen bindend voor Roemenië, en indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, dient de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheden de bepalingen van Unierecht moet toepassen, dan te garanderen dat deze bepalingen worden toegepast, en in voorkomend geval ambtshalve de toepassing te weigeren van bepalingen van nationaal recht die in strijd zijn met die vereisten?
- 3) Dienen artikel 2 en artikel 4, lid 3, VEU, in onderlinge samenhang gelezen, aldus te worden uitgelegd dat de verplichting voor Roemenië om zich te houden aan de vereisten in de verslagen die worden opgesteld in het kader van het bij [beschikking 2006/928] ingestelde [MST], valt onder de verplichting van de lidstaat om de beginselen van de rechtsstaat te eerbiedigen?
- 4) Staan artikel 2 en artikel 4, lid 3, [VEU], in onderlinge samenhang gelezen, en in het bijzonder de verplichting om de waarden van de rechtsstaat te eerbiedigen, in de weg aan een nationale wettelijke bepaling als artikel 96, lid 3, onder a), van [de gewijzigde wet nr. 303/2004], waarin een ‚justitiële fout’ op summiere en abstracte wijze wordt gedefinieerd als de verrichting van proceshandelingen die kennelijk in strijd zijn met bepalingen van materieel of formeel recht, zonder dat daarbij de aard van de geschonden bepalingen, de werkingssfeer *ratione materiae* en *ratione temporis* van deze bepalingen in de procedure, de modaliteiten, de termijnen en de procedures voor de vaststelling van een schending van die bepalingen, en de autoriteit die bevoegd is om die schending vast te stellen, nader worden gespecificeerd, wat het risico inhoudt dat indirect druk wordt uitgeoefend op magistraten?
- 5) Staan artikel 2 en artikel 4, lid 3, VEU, in onderlinge samenhang gelezen, en in het bijzonder de verplichting om de waarden van de rechtsstaat te eerbiedigen, in de weg aan een nationale wettelijke bepaling als artikel 96, lid 3, onder b), van [de gewijzigde wet nr. 303/2004], waarin een ‚justitiële fout’ wordt gedefinieerd als een definitieve rechterlijke beslissing die kennelijk in strijd is met de wet dan wel onverenigbaar met de feiten zoals vastgesteld op basis van het tijdens de procedure verkregen bewijs, zonder dat daarbij wordt vermeld welke procedure moet worden gevolgd om deze strijdigheid vast te stellen, en zonder dat wordt gespecificeerd wat wordt bedoeld met een rechterlijke beslissing die in strijd is met de toepasselijke bepalingen of met de feiten, wat het risico inhoudt dat magistraten (rechters en aanklagers) in hun uitlegging van de wet en van het bewijs worden belemmerd?
- 6) Staan artikel 2 en artikel 4, lid 3, VEU, in onderlinge samenhang gelezen, en in het bijzonder de verplichting om de waarden van de rechtsstaat te eerbiedigen, in de weg aan een nationale wettelijke bepaling als artikel 96, lid 3, van [de gewijzigde wet nr. 303/2004], volgens welke de civielrechtelijke aansprakelijkheid van magistraten (rechters en aanklagers) jegens de staat uitsluitend wordt vastgesteld op basis van de eigen beoordeling van de staat en, eventueel, het adviesrapport van de [gerechtelijke inspectie] met betrekking tot de vraag of de magistraat de materiële fout opzettelijk heeft gemaakt of daarbij blijk heeft gegeven van grove nalatigheid, zonder dat deze de mogelijkheid heeft om zijn rechten van verdediging ten volle uit te oefenen, wat het risico inhoudt dat de procedure voor de vaststelling van de materiële aansprakelijkheid van de magistraat jegens de staat op arbitraire gronden wordt ingeleid en beëindigd?

- 7) Staat artikel 2 VEU, en in het bijzonder de verplichting om de waarden van de rechtsstaat te eerbiedigen, in de weg aan een nationale wettelijke regeling als die van artikel 539, lid 2, laatste volzin, en artikel 541, leden 2 en 3, van [het wetboek van strafvordering], in onderlinge samenhang gelezen, die aan een verdachte die ten gronde is vrijgesproken, sine die en impliciet een buitengewoon rechtsmiddel sui generis toekent om op te komen tegen een definitieve beslissing betreffende de rechtmatigheid van een maatregel van voorlopige hechtenis, welk rechtsmiddel uitsluitend door de civiele rechter wordt beoordeeld, wanneer de onrechtmatigheid van de voorlopige hechtenis – in strijd met het beginsel dat wetgeving voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, het beginsel van specialisatie van de rechter en het rechtszekerheidsbeginsel – niet bij vonnis van de strafrechter is vastgesteld?”

### **Procedure bij het Hof**

- 100 Bij beslissing van de president van het Hof van 21 maart 2019 zijn de zaken C-83/19, C-127/19 en C-195/19 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest. Bij beslissing van de president van het Hof van 27 november 2020 zijn de zaken C-291/19, C-355/19 en C-397/19 gevoegd voor het arrest.
- 101 De verwijzende rechters in de zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-355/19 en C-397/19 hebben het Hof verzocht om de prejudiciële verwijzingen in die zaken te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Ter ondersteuning van hun verzoeken voeren die rechters aan dat vanwege de vereisten van de rechtsstaat een snelle beslechting van de hoofdgedingen geboden is.
- 102 Volgens artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering kan de president van het Hof op verzoek van de verwijzende rechter, of bij wijze van uitzondering ambtshalve, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, beslissen om een prejudiciële verwijzing te behandelen volgens een versnelde procedure wanneer de aard van de zaak een behandeling binnen een korte termijn vereist.
- 103 In dit verband zij eraan herinnerd dat een dergelijke versnelde procedure een procedureel instrument betreft dat is bedoeld om buitengewoon spoedeisende situaties te behandelen. Bovendien volgt eveneens uit de rechtspraak van het Hof dat de versnelde procedure niet mag worden toegepast wanneer de gevoelige en ingewikkelde aard van de juridische kwesties die aan de orde zijn in een zaak, zich moeilijk leent voor de toepassing van een dergelijke procedure, met name wanneer het niet wenselijk is om de schriftelijke behandeling voor het Hof te verkorten [arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punten 48 en 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 104 In casu heeft de president van het Hof bij beslissingen van 21 maart 2019 (zaken C-83/19, C-127/19 en C-195/19), 26 juni 2019 (zaak C-397/19) en 27 juni 2019 (zaak C-355/19), de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten de verzoeken van de in punt 101 van dit arrest genoemde verwijzende rechters af te wijzen.
- 105 Hoewel de gestelde vragen, die betrekking hebben op fundamentele bepalingen van Unierecht, a priori van cruciaal belang kunnen zijn voor de goede werking van het rechtstelsel van de Unie, waarvoor de onafhankelijkheid van nationale rechterlijke instanties essentieel is (zie in die zin beschikking van de president van het Hof van 11 december 2018, Uniparts, C-668/18, niet gepubliceerd, EU:C:2018:1003, punt 12), leent de gevoelige en ingewikkelde aard van die vragen,

die zijn gerezen in het kader van een ingrijpende hervorming op het gebied van justitie en corruptiebestrijding in Roemenië, zich namelijk moeilijk voor de toepassing van de versnelde procedure.

- 106 Vanwege de aard van de gestelde vragen heeft de president van het Hof bij beslissing van 18 september 2019 evenwel besloten alle in punt 100 van het onderhavige arrest genoemde zaken bij voorrang te behandelen overeenkomstig artikel 53, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering.

## **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

### *Bevoegdheid van het Hof*

- 107 De Poolse en de Roemeense regering stellen dat het Hof niet bevoegd is om op een aantal vragen van de verwijzende rechters te antwoorden.
- 108 De Poolse regering, die uitsluitend opmerkingen heeft ingediend over de derde vraag in zaak C-83/19, de vierde en vijfde vraag in zaak C-127/19, de tweede vraag in zaak C-195/19, de vierde en vijfde vraag in zaak C-291/19, de vierde vraag in zaak C-355/19 en de vierde, vijfde en zesde vraag in zaak C-397/19, stelt dat het Hof niet bevoegd is om op deze vragen te antwoorden. De vragen van de verwijzende rechters over de verenigbaarheid van de Roemeense wetgeving met het Unierecht hebben namelijk betrekking op, ten eerste, de organisatie van de rechterlijke macht, en meer in het bijzonder op de procedure voor de benoeming van de leden van de gerechtelijke inspectie en de interne organisatie van het openbaar ministerie, en, tweede, de regeling voor de aansprakelijkheid van de staat voor schade die door rechters aan particulieren is berokkend wegens een schending van het nationale recht. Deze twee gebieden vallen echter onder de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaten en derhalve buiten de werkingssfeer van het Unierecht.
- 109 De Roemeense regering voert aan dat het Hof niet bevoegd is om te antwoorden op de vierde vraag in zaak C-83/19, de vierde en vijfde vraag in zaak C-127/19, de tweede vraag in zaak C-195/19, de vierde en vijfde vraag in zaak C-291/19, de derde en vierde vraag in zaak C-355/19 en de derde tot en met zesde vraag in zaak C-397/19, voor zover deze vragen betrekking hebben op de uitlegging van artikel 2 en artikel 4, lid 3, VEU, artikel 67 VWEU en artikel 47 van het Handvest. Hoewel deze bepalingen alleen op de hoofdgedingen van toepassing kunnen zijn indien Roemenië het Unierecht ten uitvoer heeft gelegd, bestaat er namelijk geen enkele handeling van de Unie die de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde maatregelen regelt. Gelet op de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), zou in het onderhavige geval alleen artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU relevant kunnen zijn voor deze vragen van de verwijzende rechters. Hoe dan ook hebben die vragen betrekking op de rechterlijke organisatie, die niet tot de bevoegdheden van de Unie behoort.
- 110 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat de verzoeken om een prejudiciële beslissing betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, ongeacht of het gaat om bepalingen van primair recht, in casu artikel 2, artikel 4, lid 3, artikel 9 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 67 VWEU en artikel 47 van het Handvest, of bepalingen van afgeleid recht, te weten beschikking 2006/928.

- 111 Voorts hebben de argumenten van de Poolse en de Roemeense regering dat de Unie niet bevoegd is op het gebied van de rechterlijke organisatie en de aansprakelijkheid van de staat voor justitiële fouten in feite betrekking op de strekking en dus op de uitlegging van de in de gestelde vragen genoemde bepalingen van primair Unierecht, waarvan de uitlegging duidelijk valt onder de bevoegdheid van het Hof krachtens artikel 267 VWEU. Het Hof heeft immers reeds geoordeeld dat de rechterlijke organisatie in de lidstaten weliswaar tot hun eigen bevoegdheid behoort, maar dat dit niet wegneemt dat de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid de verplichtingen moeten nakomen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht [zie in die zin arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punten 68 en 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Deze verplichting geldt eveneens op het gebied van de financiële aansprakelijkheid van de lidstaten en de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters voor justitiële fouten, zoals aan de orde in zaak C-397/19.
- 112 Gelet op het voorgaande is het Hof bevoegd om te antwoorden op de in de onderhavige zaken gestelde vragen, met inbegrip van de in de punten 108 en 109 van het onderhavige arrest genoemde vragen.

### ***Ontvankelijkheid en verzoek tot afdoening zonder beslissing***

#### ***Zaak C-83/19***

- 113 De gerechtelijke inspectie en de Roemeense regering stellen dat het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-83/19 niet-ontvankelijk is omdat er geen verband is tussen de gestelde vragen en het hoofdgeding. In het bijzonder zou de gevraagde uitlegging van het Unierecht niet rechtstreeks relevant zijn voor de uitkomst van het geding, aangezien dat geding uitsluitend op grond van het nationale recht moet worden beslecht.
- 114 De Commissie betoogt in haar schriftelijke opmerkingen dat de gestelde vragen niet meer relevant lijken te zijn voor het hoofdgeding, aangezien Netejoru op 15 mei 2019, dus nadat de zaak aan het Hof is voorgelegd, op grond van wet nr. 317/2004 door de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur voor een nieuwe ambtstermijn van drie jaar is benoemd tot hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie. Aangezien deze benoeming een einde maakt aan de inbreuk door de uitvoerende macht op de rechterlijke onafhankelijkheid als gevolg van noodverordening nr. 77/2018, is Netejoru thans bevoegd om de gerechtelijke inspectie te vertegenwoordigen, zodat de vragen inzake de uitlegging van het Unierecht in beginsel niet meer relevant zijn en het Hof daar derhalve geen uitspraak meer over hoeft te doen. Ter terechtzitting heeft de Commissie erop gewezen dat de door verzoeker in het hoofdgeding aangevoerde procedurefouten op grond van het nationale recht gedurende de procedure kunnen worden verholpen, hetgeen de verwijzende rechter evenwel dient na te gaan.
- 115 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het in het kader van de in artikel 267 VWEU geregelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, rekening houdend met de bijzonderheden van het hoofdgeding, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden [arrest van 24 november 2020, Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte), C-510/19, EU:C:2020:953, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 116 Bijgevolg geldt voor vragen over het Unierecht een vermoeden van relevantie. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechterlijke instantie wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, het vraagstuk van hypothetische aard is, of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen [arrest van 24 november 2020, Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte), C-510/19, EU:C:2020:953, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 117 Inzonderheid moet de gevraagde prejudiciële beslissing voor de verwijzende rechter „noodzakelijk” zijn „voor het wijzen van zijn vonnis” in de bij hem aanhangige zaak, zoals blijkt uit de bewoordingen van artikel 267 VWEU. De prejudiciële procedure vooronderstelt dan ook met name dat daadwerkelijk een geding bij de nationale rechterlijke instantie aanhangig is, in het kader waarvan deze een beslissing moet geven waarbij rekening kan worden gehouden met de prejudiciële beslissing [arrest van 24 november 2020, Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte), C-510/19, EU:C:2020:953, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 118 In casu blijkt ondubbelzinnig uit de verwijzingsbeslissing dat de nationale rechter van mening is dat een prejudiciële beslissing noodzakelijk is om in limine litis te beslissen over de door het Roemeense rechtersforum opgeworpen procedurele exceptie dat Netejoru, de ondertekenaar van het verweerschrift, niet bevoegd is om de gerechtelijke inspectie te vertegenwoordigen. Deze rechter geeft namelijk aan dat het aan hem staat om met name overeenkomstig artikel 248, lid 1, van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering allereerst over deze exceptie te beslissen, aangezien het verweerschrift en de door de gerechtelijke inspectie aangevoerde bewijzen en excepties uit het dossier moeten worden verwijderd indien die exceptie wordt aanvaard.
- 119 De gevraagde uitlegging van het Unierecht voldoet dus aan een objectieve behoefte voor de beslissing die de verwijzende rechter moet nemen.
- 120 Zoals de advocaat-generaal in punt 95 van zijn conclusie in de gevoegde zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 en C-355/19 in wezen heeft opgemerkt, blijft deze uitlegging voorts nodig ondanks het feit dat Netejoru in de tussentijd door de hoge raad voor de magistratuur is benoemd tot hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie. Niets in het dossier waarover het Hof beschikt, wijst er namelijk op dat de in het hoofdgeding aangevoerde procedurele exceptie, of het hoofdgeding zelf, zonder voorwerp is geraakt. Daarnaast moet de vraag of de betrokkene wettelijk bevoegd is om de gerechtelijke inspectie te vertegenwoordigen overeenkomstig het door de verwijzende rechter uiteengezette toepasselijke nationale recht worden beoordeeld op het moment van de indiening van het verweerschrift, terwijl vaststaat dat die benoeming na die indiening heeft plaatsgehad. Derhalve doet de twijfel van de Commissie of de gestelde vragen vanwege deze latere benoeming nog steeds relevant zijn geen afbreuk aan het vermoeden van relevantie dat voor die vragen geldt, en leidt deze twijfel er derhalve evenmin toe dat over die vragen geen uitspraak hoeft te worden gedaan.
- 121 Uit het voorgaande volgt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-83/19 ontvankelijk is en dat daarover uitspraak moet worden gedaan.

### **Zaken C-127/19 en C-355/19**

- 122 De hoge raad voor de magistratuur stelt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-127/19 niet-ontvankelijk is, onder meer omdat beschikking 2006/928 geen wetgevingshandeling van de Unie is die bindend is voor Roemenië en krachtens artikel 267 VWEU ter uitlegging aan het Hof kan worden voorgelegd. Hoe dan ook hebben de in deze zaak gestelde vragen geen betrekking op de uniforme toepassing van een bepaling van Unierecht, maar op de toepasselijkheid van de in die vragen genoemde bepalingen van Unierecht op het hoofdgeding en kunnen die vragen, zoals die zijn geformuleerd, niet voor een prejudiciële beslissing aan het Hof worden voorgelegd.
- 123 De Roemeense regering is van mening dat de eerste tot en met derde vraag in zaak C-127/19 en alle vragen in zaak C-355/19 niet-ontvankelijk zijn, aangezien de verwijzende rechters niet hebben aangetoond dat er een verband is tussen die vragen en de hoofdgedingen. De gevraagde uitlegging houdt dus geen verband met een reëel geschil of het voorwerp van die gedingen.
- 124 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de in punt 122 van dit arrest genoemde argumenten van de hoge raad voor de magistratuur inzake de aard en de gevolgen van beschikking 2006/928 en de toepasselijkheid van die beschikking op het hoofdgeding in feite vallen onder de inhoudelijke beoordeling van de vragen in zaak C-127/19, en geen betrekking hebben op de ontvankelijkheid van die vragen.
- 125 Wat in de tweede plaats de bezwaren van de Roemeense regering betreft, volstaat het op te merken dat de hoofdgedingen in de zaken C-127/19 en C-355/19 betrekking hebben op de rechtmatigheid van twee beslissingen van de hoge raad voor de magistratuur en een besluit van de procureur-generaal tot uitvoering van bepaalde bij wet nr. 207/2018 ingevoerde wijzigingen, waarvan voor de verwijzende rechters wordt gesteld dat die onverenigbaar zijn met het Unierecht, en meer in het bijzonder met beschikking 2006/928, artikel 2, artikel 4, lid 3, en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest. Gelet op de in dit verband door die rechters verstrekte aanwijzingen kan derhalve niet worden geoordeeld dat de in die zaken gestelde vragen duidelijk geen verband houden met een reëel geschil of met het voorwerp van de hoofdgedingen.
- 126 Derhalve zijn de verzoeken om een prejudiciële beslissing in de zaken C-127/19 en C-355/19 ontvankelijk.

### **Zaken C-195/19 en C-291/19**

- 127 De Roemeense regering stelt dat de vragen in de zaken C-195/19 en C-291/19 niet-ontvankelijk zijn omdat de verwijzende rechters niet hebben aangetoond dat de gestelde vragen verband houden met de hoofdgedingen. Wat in het bijzonder de verwijzing in de tweede vraag in zaak C-195/19 naar artikel 9, eerste volzin, VEU en artikel 67, lid 1, VWEU betreft, betoogt de Roemeense regering dat in het verzoek om een prejudiciële beslissing niet wordt uitgelegd op welke wijze die bepalingen verband houden met het geschil in het hoofdgeding. Daarnaast merkt zij op dat de derde vraag in deze zaak, en in het bijzonder de verwijzingen naar de rechtspraak van de Curte Constituțională en de gevolgen daarvan, te algemeen zijn geformuleerd en op geen enkele wijze verband houden met dat geding.

- 128 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat de hoofdgedingen in de zaken C-195/19 en C-291/19, die betrekking hebben op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechters en aanklagers, de betrokkenheid van de aanklagers van de SIIJ met zich meebrengen. Gelet op de in punt 49 van dit arrest genoemde verslagen en adviezen, twijfelen de verwijzende rechters of de regeling inzake de oprichting van de SIIJ verenigbaar is met de in de prejudiciële vragen genoemde bepalingen van Unierecht. Voorts blijkt uit de door die rechters verstrekte aanwijzingen dat zij hierover incidenteel uitspraak dienen te doen alvorens te kunnen beslissen op de bij hen aanhangige beroepen.
- 129 Derhalve kan niet worden geoordeeld dat de gestelde vragen, voor zover zij betrekking hebben op beschikking 2006/928, artikel 2, artikel 4, lid 3, en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest, geen verband houden met een reëel geschil of het voorwerp van de hoofdgedingen of dat zij betrekking hebben op een vraagstuk van hypothetische aard.
- 130 Wat daarentegen de verwijzing in de tweede vraag in zaak C-195/19 naar artikel 9, eerste volzin, VEU en artikel 67, lid 1, VWEU betreft, moet worden opgemerkt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing geen gegevens bevat waaruit duidelijk wordt waarom de uitlegging van die bepalingen nuttig kan zijn voor de beslechting van het hoofdgeding door de verwijzende rechter. Deze tweede vraag is dan ook niet-ontvankelijk voor zover zij betrekking heeft op artikel 9, eerste volzin, VEU en artikel 67, lid 1, VWEU.
- 131 Met betrekking tot de ontvankelijkheid van de derde vraag in zaak C-195/19 moet in herinnering worden gebracht dat het, in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, de taak van het Hof is om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan hij het bij hem aanhangige geschil kan oplossen. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen indien nodig te herformuleren (arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 179 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De omstandigheid dat een nationale rechterlijke instantie een prejudiciële vraag formeel in algemene bewoordingen heeft opgesteld, staat er dus niet aan in de weg dat het Hof deze rechterlijke instantie alle uitleggingsgegevens verschaft die nuttig kunnen zijn voor de beslechting van het bij haar aanhangige geding, ongeacht of de uit te leggen bepalingen in haar vragen worden vermeld. Het staat in dit verband aan het Hof om uit alle door de nationale rechter verschaft gegevens, met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van het Unierecht te putten die, gelet op het voorwerp van het geschil, uitlegging behoeven (zie in die zin arrest van 16 juli 2020, Caixabank en Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-224/19 en C-259/19, EU:C:2020:578, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 132 In casu volstaat het op te merken dat uit de aanwijzingen in het verzoek om een prejudiciële verwijzing in zaak C-195/19 duidelijk wordt wat de strekking is van de derde vraag, waarmee de verwijzende rechter in wezen wenst te vernemen of het beginsel van voorrang van het Unierecht zich verzet tegen een nationale grondwettelijke bepaling, zoals uitgelegd door de Curte Constituțională, op grond waarvan de verwijzende rechter niet bevoegd is om de overwegingen van het arrest van het Hof in de onderhavige zaak toe te passen en in voorkomend geval de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, waarvan wordt gesteld dat zij strijdig is met het Unierecht, buiten toepassing te laten.



- 133 Er zij aan herinnerd dat artikel 267 VWEU volgens vaste rechtspraak aan de nationale rechterlijke instanties de meest uitgebreide bevoegdheid toekent om zich tot het Hof te wenden indien zij menen dat een bij hen aanhangig geding vragen over de uitlegging van bepalingen van het recht van de Unie opwerpt waarover ter beslechting van het hun voorgelegde geschil moet worden beslist (arrest van 24 oktober 2018, XC e.a., C-234/17, EU:C:2018:853, punt 42). Het moet de niet in laatste aanleg uitspraak doende rechter dus vrijstaan zich met zijn vragen tot het Hof te wenden indien hij meent dat het rechtsoordeel van de hogere rechter – ook al gaat het om de grondwettelijke rechter – hem tot een met het Unierecht strijdig vonnis zou kunnen brengen (zie in die zin arrest van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 134 Derhalve zijn in zaak C-195/19 de eerste vraag, de tweede vraag voor zover deze betrekking heeft op artikel 2 VEU, en de derde vraag ontvankelijk. In zaak C-291/19 zijn alle gestelde vragen ontvankelijk.

### *Zaak C-397/19*

- 135 De Roemeense regering betoogt dat de eerste drie vragen in zaak C-397/19 niet-ontvankelijk zijn omdat zij op geen enkele wijze verband houden met een reëel geschil of het voorwerp van het hoofdgeding, waarvan de feiten buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen. Zij stelt dat dit geding enkel indirect verband houdt met het MST, zodat het antwoord op deze vragen niet van invloed zal zijn op de uitkomst van dat geding. De in de vierde, vijfde en zesde vraag genoemde bepalingen van Unierecht houden volgens de Roemeense regering evenmin verband met het hoofdgeding. In het bijzonder is zij van mening dat de in de zesde vraag opgeworpen rechtsvraag verder gaat dan het voorwerp van dat geding, aangezien bij de verwijzende rechter een vordering tot schadevergoeding is ingesteld tegen de Roemeense Staat en niet een regresvordering tegen een rechter. De zevende vraag is volgens de Roemeense regering niet-ontvankelijk omdat de beweringen in die vraag niet alleen ongegrond zijn, maar ook een uitleggingsvraagstuk van hypothetische aard betreffen.
- 136 De Commissie twijfelt of de eerste tot en met zesde vraag ontvankelijk zijn. Hoewel de bij wet nr. 242/2018 ingevoerde wijzigingen van de regeling inzake de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters en aanklagers volgens het MST-verslag van november 2018 en andere in punt 49 van dit arrest genoemde verslagen en adviezen mogelijkerwijs onverenigbaar zijn met het Unierecht, heeft het hoofdgeding immers betrekking op de aansprakelijkheid van de staat voor een gestelde justitiële fout en niet op de persoonlijke aansprakelijkheid van een rechter voor die fout in het kader van een regresvordering. Ter terechtzitting heeft de Commissie dienaangaande evenwel aangegeven dat die vragen ontvankelijk kunnen zijn indien zij zodanig worden geherformuleerd dat zij betrekking hebben op een onderzoek van de gehele regeling inzake de aansprakelijkheid voor justitiële fouten in het licht van de procedurele verbanden tussen de twee betrokken procedures en in het bijzonder de omstandigheid dat de eerste procedure van invloed kan zijn op de uitkomst van de tweede procedure, ook al wordt de betrokken rechter pas in de loop van die tweede procedure gehoord.
- 137 De Commissie is daarentegen van mening dat de zevende vraag niet-ontvankelijk is. Zij stelt dat het in beginsel aan de lidstaten is om te bepalen onder welke voorwaarden beroep kan worden ingesteld ter betwisting van de rechtmatigheid van een maatregel van voorlopige hechtenis in het kader van een strafprocedure en ter verkrijging van schadevergoeding, aangezien dit niet door het

Unierecht is geregeld. Bovendien maakt de verwijzende rechter op geen enkele wijze duidelijk waarom de in deze zevende vraag genoemde bepalingen van de artikelen 539 en 541 van het wetboek van strafvordering onverenigbaar zouden zijn met het Unierecht.

- 138 Wat dienaangaande allereerst de ontvankelijkheid van de eerste, tweede en derde vraag betreft, die betrekking hebben op de aard en de strekking van het bij beschikking 2006/928 ingestelde MST, volstaat het vast te stellen dat de regeling inzake de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters, zoals de Commissie opmerkt, valt onder de wetten inzake de organisatie van de Roemeense rechterlijke macht en op het niveau van de Unie op grond van dit mechanisme is gemonitord. Het blijkt dus niet duidelijk dat de in die vragen bedoelde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of het voorwerp van het hoofdgeding.
- 139 Wat vervolgens de ontvankelijkheid van de vierde, vijfde en zesde vraag betreft, zij eraan herinnerd dat het volgens de in punt 131 van dit arrest genoemde rechtspraak aan het Hof staat om in voorkomend geval uit alle door de nationale rechterlijke instantie verschaft gegevens, met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van het Unierecht te putten die, gelet op het voorwerp van het geschil, uitlegging behoeven.
- 140 Uit de formulering van die vragen en de daarin opgenomen motivering blijkt dat de verwijzende rechter twijfelt of de nationale regels inzake de financiële aansprakelijkheid van de staat voor schade als gevolg van justitiële fouten en de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters die deze fouten in de uitoefening van hun ambt hebben begaan, verenigbaar zijn met het Unierecht, en met name met het in artikel 2 VEU en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU verankerde rechtsstaatbeginsel en het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid, in het bijzonder vanwege de algemene en abstracte manier waarop het begrip „justitiële fout” en bepaalde procedureregels zijn omschreven.
- 141 Dienaangaande volgt uit de verwijzingsbeslissing dat de vraag of er sprake is van een justitiële fout definitief wordt beantwoord in het kader van een procedure tegen de staat, zoals aan de orde in het hoofdgeding, waaraan de rechter die de gestelde justitiële fout in de uitoefening van zijn ambt heeft begaan, niet deelneemt. Indien in die procedure wordt vastgesteld dat er sprake is van een justitiële fout, kan het bevoegde ministerie volgens de aanwijzingen van de verwijzende rechter op grond van louter zijn eigen beoordeling besluiten om al dan niet een regresvordering tegen de betrokken rechter in te stellen, waarbij die rechter een beperkte mogelijkheid heeft om de grieven van de staat te betwisten.
- 142 Gelet op de wezenlijke en intrinsieke samenhang tussen de materiële en procedurele regels inzake de regeling voor de financiële aansprakelijkheid van de staat en de materiële en procedurele regels inzake de regeling voor de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters, wenst de verwijzende rechter met zijn vierde tot en met zesde vraag in wezen te vernemen of die regels tezamen vanaf het stadium van de tegen de staat ingestelde procedure afbreuk kunnen doen aan de beginselen van Unierecht, aangezien de vaststelling van een justitiële fout in die procedure bindend is in het kader van de procedure tegen de betrokken rechter, terwijl die rechter niet aan de eerste procedure heeft deelgenomen.
- 143 Derhalve blijkt niet dat de in de vierde tot en met zesde vraag bedoelde uitlegging van het Unierecht kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, noch dat deze vragen betrekking hebben op een vraagstuk van hypothetische aard.

- 144 Wat ten slotte de ontvankelijkheid van de zevende vraag betreft, zij opgemerkt dat uit het verzoek om een prejudiciële beslissing niet duidelijk wordt wat de precieze strekking van deze vraag is noch waarom de verwijzende rechter twijfelt of de in die vraag genoemde nationale bepalingen verenigbaar zijn met artikel 2 VEU. Aangezien het Hof niet beschikt over de gegevens die nodig zijn om een nuttig antwoord te geven op de zevende vraag, moet deze niet-ontvankelijk worden verklaard.
- 145 Hieruit volgt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-397/19, met uitzondering van de zevende vraag, ontvankelijk is.

### *Ten gronde*

- 146 De verzoeken om een prejudiciële beslissing hebben, voor zover deze ontvankelijk zijn, betrekking op:
- de vraag of beschikking 2006/928 en de op basis van die beschikking door de Commissie opgestelde verslagen handelingen van een instelling van de Unie zijn die krachtens artikel 267 VWEU ter uitlegging kunnen worden voorgelegd aan het Hof (eerste vraag in de zaken C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19);
  - de vraag of beschikking 2006/928 behoort tot de werkingssfeer van het toetredingsverdrag en, indien dat zo is, wat de rechtsgevolgen daarvan zijn voor Roemenië (eerste vraag in zaak C-195/19, tweede vraag in de zaken C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, en derde vraag in de zaken C-127/19, C-291/19 en C-397/19);
  - de vraag of de Roemeense wetgeving inzake de organisatie van de rechterlijke macht onder de werkingssfeer van beschikking 2006/928 valt (vierde vraag in zaak C-83/19 en derde vraag in zaak C-355/19);
  - de verenigbaarheid van de Roemeense wetgeving inzake de voorlopige benoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie met het Unierecht (derde vraag in zaak C-83/19);
  - de verenigbaarheid van de Roemeense wetgeving inzake de oprichting van de SIIJ met het Unierecht (vierde en vijfde vraag in zaak C-127/19, tweede vraag in zaak C-195/19, vierde en vijfde vraag in zaak C-291/19, en derde en vierde vraag in zaak C-355/19);
  - de verenigbaarheid van de Roemeense wetgeving inzake de financiële aansprakelijkheid van de staat en de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters voor justitiële fouten met het Unierecht (vierde tot en met zesde vraag in zaak C-397/19);
  - het beginsel van voorrang van het Unierecht (derde vraag in zaak C-195/19).

### *Eerste vraag in de zaken C-83/19, C-127/19, C-355/19, C-291/19 en C-397/19*

- 147 Met de eerste vraag in elk van de zaken C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, die samen moeten worden onderzocht, wensen de verwijzende rechters in wezen te vernemen of beschikking 2006/928 en de op basis daarvan door de Commissie opgestelde verslagen, handelingen van een instelling van de Unie zijn die krachtens artikel 267 VWEU ter uitlegging kunnen worden voorgelegd aan het Hof.

- 148 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat artikel 267 VWEU volgens vaste rechtspraak het Hof de bevoegdheid geeft om zonder enige uitzondering bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid en de uitlegging van handelingen van de instellingen van de Unie (zie in die zin arresten van 13 juni 2017, Florescu e.a., C-258/14, EU:C:2017:448, punt 30, en 20 februari 2018, België/Commissie, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 149 Beschikking 2006/928 is een handeling die is vastgesteld door een instelling van de Unie – te weten de Commissie – op grond van de toetredingsakte, die behoort tot het primaire recht van de Unie. Het gaat meer in het bijzonder om een besluit in de zin van artikel 288, vierde alinea, VWEU. De verslagen van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad die worden opgesteld op basis van het bij beschikking 2006/928 ingestelde MST, zijn eveneens handelingen van een instelling van de Unie, aangezien de rechtsgrondslag van deze verslagen het Unierecht is, te weten artikel 2 van die beschikking.
- 150 Beschikking 2006/928 en de op basis daarvan opgestelde verslagen van de Commissie kunnen dus krachtens artikel 267 VWEU ter uitlegging worden voorgelegd aan het Hof, ongeacht of die handelingen bindend zijn.
- 151 Derhalve moet de eerste vraag in de zaken C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19 aldus worden beantwoord dat beschikking 2006/928 en de door de Commissie op basis daarvan opgestelde verslagen handelingen van een instelling van de Unie zijn die krachtens artikel 267 VWEU ter uitlegging kunnen worden voorgelegd aan het Hof.

***Eerste vraag in zaak C-195/19, tweede vraag in de zaken C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, en derde vraag in de zaken C-127/19, C-291/19 en C-397/19***

- 152 Met de eerste vraag in zaak C-195/19, de tweede vraag in de zaken C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, en de derde vraag in de zaken C-127/19, C-291/19 en C-397/19, die samen moeten worden onderzocht, wensen de verwijzende rechters in wezen te vernemen of de artikelen 2, 37 en 38 van de toetredingsakte, gelezen in samenhang met de artikelen 2 en 49 VEU, aldus moeten worden uitgelegd dat de rechtsaard, de inhoud en de gevolgen in de tijd van beschikking 2006/928 binnen de werkingssfeer van het toetredingsverdrag vallen en, zo ja, wat de rechtsgevolgen daarvan zijn voor Roemenië. In het bijzonder vragen de verwijzende rechters zich af of en in hoeverre de vereisten en aanbevelingen die zijn geformuleerd in de op grond van beschikking 2006/928 door de Commissie opgestelde verslagen bindend zijn voor Roemenië.

***– Rechtsaard, inhoud en gevolgen in de tijd van beschikking 2006/928***

- 153 Uit de overwegingen 4 en 5 van beschikking 2006/928 blijkt dat deze beschikking is vastgesteld op grond van de artikelen 37 en 38 van het toetredingsverdrag in het kader van de toetreding van Roemenië tot de Unie op 1 januari 2007.
- 154 De Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië en de aanpassingen van de Verdragen maakt volgens artikel 2, lid 2, van het toetredingsverdrag integrerend deel van dat verdrag uit.

- 155 Beschikking 2006/928 valt dus als maatregel die is vastgesteld op grond van de toetredingsakte, binnen de werkingssfeer van het toetredingsverdrag. Het feit dat deze beschikking is vastgesteld vóór de toetreding van Roemenië tot de Unie doet hier niet aan af, aangezien artikel 4, lid 3, van dat verdrag, dat op 25 april 2005 is ondertekend, de instellingen van de Unie uitdrukkelijk bevoegd heeft verklaard om voorafgaand aan die toetreding de daarin genoemde maatregelen vast te stellen, waaronder de in de artikelen 37 en 38 van de toetredingsakte genoemde maatregelen.
- 156 De artikelen 37 en 38 van de toetredingsakte verlenen de Commissie de bevoegdheid om passende maatregelen te treffen bij onmiddellijke dreiging van een verstoring van de interne markt als gevolg van de niet-naleving door Roemenië van in het kader van de toetredingsonderhandelingen aangegane verbintenissen en bij directe risico's op ernstige tekortkomingen in Roemenië op het gebied van het Unierecht betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.
- 157 Zoals de advocaat-generaal in de punten 134 en 135 van zijn conclusie in de zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 en C-355/19 heeft opgemerkt, is beschikking 2006/928 vastgesteld vanwege het bestaan van directe risico's als bedoeld in de artikelen 37 en 38 van de toetredingsakte.
- 158 Uit het monitoringsverslag van de Commissie van 26 september 2006 inzake de stand van de voorbereidingen van Bulgarije en Roemenië op het EU-lidmaatschap [COM(2006) 549 final], waarnaar in overweging 4 van beschikking 2006/928 wordt verwezen, blijkt namelijk dat de Commissie heeft vastgesteld dat er in Roemenië nog steeds tekortkomingen waren in het bijzonder op het gebied van justitie en corruptiebestrijding, en de Raad heeft voorgesteld de toetreding van Roemenië tot de Unie te onderwerpen aan de voorwaarde dat er een mechanisme voor samenwerking en toetsing wordt opgesteld om die tekortkomingen te verhelpen. Zoals met name uit de overwegingen 4 en 6 van die beschikking blijkt en zoals de Commissie heeft benadrukt, zijn bij die beschikking het MST en de in artikel 1 van en de bijlage bij die beschikking genoemde ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie juist vastgesteld om die tekortkomingen te verhelpen en te garanderen dat dit justitiële stelsel en de wetshandavingsinstanties over de capaciteit beschikken voor de handhaving van de wet en de tenuitvoerlegging en toepassing van de maatregelen die zijn vastgesteld met het oog op de goede werking van de interne markt en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.
- 159 Zoals dienaangaande in de overwegingen 2 en 3 van beschikking 2006/928 staat te lezen, zijn die markt en die ruimte gebaseerd op het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten dat hun bestuurlijke en gerechtelijke besluiten en praktijken volledig in overeenstemming zijn met de rechtsstaat, wat inhoudt dat alle lidstaten moeten beschikken over een onpartijdig, onafhankelijk en effectief justitieel en bestuurlijk stelsel, dat onder andere volledig is uitgerust voor de bestrijding van corruptie.
- 160 Artikel 49 VEU – op grond waarvan elke Europese staat kan verzoeken lid te worden van de Unie – bepaalt dat de Unie staten omvat die geheel uit vrije wil de thans in artikel 2 VEU genoemde waarden hebben onderschreven, deze waarden in acht nemen en zich ertoe verbinden deze uit te dragen. In het bijzonder volgt uit artikel 2 VEU dat de Unie berust op waarden, zoals de rechtsstaat, die de lidstaten gemeen hebben in een samenleving die onder meer door rechtvaardigheid wordt gekenmerkt. Dienaangaande dient te worden opgemerkt dat het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten en, in het bijzonder, hun rechterlijke instanties gebaseerd is op de fundamentele premisse dat de lidstaten een reeks gemeenschappelijke

waarden delen waarop de Unie berust, zoals wordt gepreciseerd in dat artikel (arrest van 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punten 61 en 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 161 De eerbiediging van de in artikel 2 VEU genoemde waarden vormt dus, zoals de Commissie en de Belgische, Deense en Zweedse regering hebben benadrukt, een voorwaarde voor toetreding voor elke Europese staat die verzoekt lid te worden van de Unie. In deze context is het MST vastgesteld bij beschikking 2006/928 om te verzekeren dat het rechtsstaatbeginsel in Roemenië wordt geëerbiedigd.
- 162 De eerbiediging door een lidstaat van de in artikel 2 VEU neergelegde waarden is voorts een voorwaarde voor het genot van alle rechten die uit de toepassing van de Verdragen op die lidstaat voortvloeien. Een lidstaat mag zijn wettelijke regeling dus niet zodanig wijzigen dat afbreuk wordt gedaan aan de bescherming van het rechtsstaatbeginsel, welke waarde met name is geconcretiseerd in artikel 19 VEU. De lidstaten dienen er dus voor te zorgen dat zij wat deze waarde betreft elke teruggang in hun wettelijke regeling van de rechterlijke organisatie vermijden, door geen regels vast te stellen die de onafhankelijkheid van de rechters zouden ondermijnen (arrest van 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punten 63 en 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 163 In deze context zij opgemerkt dat de vóór de toetreding vastgestelde handelingen van de instellingen van de Unie, waaronder beschikking 2006/928, krachtens artikel 2 van de toetredingsakte vanaf de toetreding van Roemenië tot de Unie voor deze staat bindend zijn en krachtens artikel 2, lid 3, van het toetredingsverdrag van kracht blijven tot die handelingen worden ingetrokken.
- 164 Wat meer in het bijzonder de op grond van de artikelen 37 en 38 van de toetredingsakte vastgestelde maatregelen betreft, is de Commissie in de eerste alinea van die artikelen weliswaar de bevoegdheid verleend om „tot aan het einde van een periode van ten hoogste drie jaar na de toetreding” maatregelen te treffen, maar staat in de tweede alinea van die artikelen uitdrukkelijk dat die maatregelen tot na die periode kunnen worden toegepast indien de betrokken verplichtingen niet zijn nagekomen of de betrokken tekortkomingen blijven bestaan, en dat die maatregelen alleen worden ingetrokken wanneer de betrokken verplichting is nagekomen of de betrokken tekortkoming is verholpen. Overigens staat in overweging 9 van beschikking 2006/928 te lezen dat deze „dient te worden ingetrokken wanneer aan alle ijkpunten is voldaan”.
- 165 Beschikking 2006/928 valt dus wat de rechtsaard, de inhoud en de gevolgen ervan in de tijd betreft, binnen de werkingssfeer van het toetredingsverdrag en blijft van kracht zolang zij niet is ingetrokken.

***– Rechtsgevolgen van beschikking 2006/928 en de op grond daarvan opgestelde verslagen van de Commissie***

- 166 Er zij aan herinnerd dat artikel 288, vierde alinea, VWEU, net als artikel 249, vierde alinea, van het EG-Verdrag, bepaalt dat een besluit voor de adressaten verbindend is in al zijn onderdelen.
- 167 Beschikking 2006/928 is volgens artikel 4 ervan gericht tot alle lidstaten, met inbegrip van Roemenië vanaf de datum van zijn toetreding. Deze beschikking is dus in al haar onderdelen vanaf de datum van toetreding van Roemenië tot de Unie voor deze staat bindend.

- 168 Deze beschikking verplicht Roemenië derhalve om te voldoen aan de in de bijlage van deze beschikking genoemde ijkpunten en om elk jaar overeenkomstig artikel 1, eerste alinea, ervan verslag uit te brengen aan de Commissie over de vooruitgang op dit gebied.
- 169 Wat in het bijzonder die ijkpunten betreft, zij opgemerkt dat zij, zoals blijkt uit de punten 158 tot en met 162 van het onderhavige arrest, zijn opgesteld vanwege door de Commissie vóór de toetreding van Roemenië vastgestelde tekortkomingen op het gebied van met name de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie, en dat zij beogen te verzekeren dat die lidstaat het in artikel 2 VEU verankerde rechtsstaatbeginsel eerbiedigt, wat een voorwaarde is voor het genot van alle rechten die uit de toepassing van de Verdragen op die lidstaat voortvloeien.
- 170 Voorts vormen de ijkpunten, zoals de advocaat-generaal in punt 152 van zijn conclusie in de zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 en C-355/19 heeft opgemerkt en de Commissie en de Belgische regering hebben aangegeven, een uitwerking van de in bijlage IX bij de toetredingsakte opgenomen bijzondere verbintenissen en verplichtingen die Roemenië bij de afsluiting van de toetredingsonderhandelingen op 14 december 2004 op zich heeft genomen met name op het gebied van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie.
- 171 Zoals met name de Commissie heeft opgemerkt en zoals blijkt uit de overwegingen 4 en 6 van beschikking 2006/928, hadden de invoering van het MST en de opstelling van de ijkpunten dus tot doel de toetreding van Roemenië tot de Unie af te ronden en de door de Commissie vóór die toetreding op dit gebied vastgestelde tekortkomingen te verhelpen.
- 172 Hieruit volgt dat de ijkpunten bindend zijn voor Roemenië, zodat die lidstaat de bijzondere verplichting heeft om aan deze ijkpunten te voldoen en hiervoor zo snel mogelijk passende maatregelen te nemen. Daarnaast mag Roemenië geen maatregelen vaststellen die de nakoming van die ijkpunten in gevaar brengen.
- 173 Met betrekking tot de door de Commissie op grond van beschikking 2006/928 opgestelde verslagen zij eraan herinnerd dat, om vast te stellen of een handeling van de Unie bindende rechtsgevolgen in het leven roept, de kern van die handeling in aanmerking moet worden genomen en de gevolgen ervan moeten worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria, zoals de inhoud van die handeling, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de context waarin de handeling is vastgesteld en met de bevoegdheden van de instelling die de handeling heeft vastgesteld (zie in die zin arrest van 20 februari 2018, België/Commissie, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punt 32).
- 174 In casu zijn de op grond van beschikking 2006/928 opgestelde verslagen overeenkomstig artikel 2, eerste alinea, van die beschikking inderdaad niet gericht tot Roemenië, maar tot het Parlement en de Raad. Bovendien bevatten die verslagen weliswaar een analyse van de situatie in Roemenië en worden daarin eisen gesteld aan Roemenië, maar in de conclusies van die verslagen worden op grond van de betreffende eisen „aanbevelingen” voor deze lidstaat opgesteld.
- 175 Deze verslagen zijn echter, zoals blijkt uit artikel 1 juncto artikel 2 van die beschikking, bedoeld om de vooruitgang van Roemenië te analyseren en te beoordelen aan de hand van de ijkpunten waaraan die lidstaat moet voldoen. In het bijzonder moet, zoals ook de Commissie heeft aangegeven, worden opgemerkt dat de aanbevelingen in die verslagen zijn opgesteld om Roemenië te helpen aan de betreffende ijkpunten te voldoen en deze lidstaat daarvoor aanwijzingen te geven.

- 176 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak uit het in artikel 4, lid 3, VEU, neergelegde beginsel van loyale samenwerking volgt dat de lidstaten alle passende maatregelen dienen te treffen om de gelding en de doeltreffendheid van het Unierecht te verzekeren en de onwettige gevolgen van een schending van dat recht ongedaan te maken, en dat een dergelijke verplichting, in het kader van hun bevoegdheden, rust op alle organen van de betrokken lidstaat [zie in die zin arrest van 17 december 2020, Commissie/Slovenië (Archief van de ECB), C-316/19, EU:C:2020:1030, punten 119 en 124 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 177 Om aan de in de bijlage bij beschikking 2006/928 genoemde ijkpunten te voldoen, moet Roemenië derhalve terdege rekening houden met de eisen en aanbevelingen die zijn geformuleerd in de door de Commissie op grond van die beschikking opgestelde verslagen. In het bijzonder mag die lidstaat geen maatregelen treffen of handhaven die het gevaar meebrengen dat niet aan de desbetreffende ijkpunten wordt voldaan. Wanneer de Commissie in die verslagen twijfels uit over de verenigbaarheid van een nationale maatregel met een van de ijkpunten, dient Roemenië te goeder trouw met de Commissie samen te werken om met eerbiediging van die ijkpunten en de bepalingen van de Verdragen de problemen die de nakoming van die ijkpunten in de weg staan, uit de weg te ruimen.
- 178 Gelet op een en ander dient op de eerste vraag in zaak C-195/19, de tweede vraag in de zaken C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, en de derde vraag in de zaken C-127/19, C-291/19 en C-397/19 te worden geantwoord dat de artikelen 2, 37 en 38 van de toetredingsakte, gelezen in samenhang met de artikelen 2 en 49 VEU, aldus moeten worden uitgelegd dat beschikking 2006/928, wat de rechtsaard, de inhoud en gevolgen in de tijd ervan betreft, binnen de werkingssfeer van het toetredingsverdrag valt. Zolang zij niet is ingetrokken, is deze beschikking in al haar onderdelen verbindend voor Roemenië. De in de bijlage bij deze beschikking vermelde ijkpunten beogen de eerbiediging door die lidstaat van het in artikel 2 VEU verankerde rechtsstaatbeginsel te verzekeren en zijn bindend voor die lidstaat, in de zin dat deze verplicht is om de voor de nakoming van die ijkpunten passende maatregelen te nemen, waarbij die lidstaat krachtens het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking terdege rekening moet houden met de door de Commissie op grond van die beschikking opgestelde verslagen en in het bijzonder met de in die verslagen geformuleerde aanbevelingen.

#### ***Vierde vraag in zaak C-83/19 en derde vraag in zaak C-355/19***

- 179 Met de vierde vraag in zaak C-83/19 en de derde vraag in zaak C-355/19, die samen moeten worden onderzocht, wensen de verwijzende rechters in wezen te vernemen of de wetgeving inzake de organisatie van de rechterlijke macht in Roemenië, zoals de wetgeving inzake de voorlopige benoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie en de oprichting van de SIIJ, binnen de werkingssfeer van beschikking 2006/928 valt en of die wetgeving moet voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit het in artikel 2 VEU verankerde rechtsstaatbeginsel.
- 180 In dit verband zij opgemerkt dat beschikking 2006/928, zoals blijkt uit overweging 6 ervan en de bijzonder ruime formulering van het eerste, derde en vierde ijkpunt in de bijlage daarbij – en zoals door het in punt 158 van dit arrest genoemde verslag van de Commissie wordt bevestigd –, betrekking heeft op het gehele justitiële stelsel in Roemenië en op de bestrijding van corruptie in die lidstaat. Dienaangaande heeft de Commissie in punt 3.1 van haar verslag aan het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2007 over de vorderingen van Roemenië met de begeleidende maatregelen na de toetreding [COM(2007) 378 final], naar welk verslag in artikel 2 van die beschikking wordt verwezen, vastgesteld dat, aangezien elk ijkpunt een bouwsteen is voor een onafhankelijk en onpartijdig justitieel en administratief stelsel, deze ijkpunten niet afzonderlijk



moeten worden beschouwd, maar – zolang niet aan deze ijkpunten is voldaan – samen moeten worden gezien als onderdeel van de beoogde hervorming van het justitiële stelsel en de strijd tegen corruptie.

- 181 Zoals de advocaat-generaal in de punten 178 en 250 van zijn conclusie in de zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 en C-355/19 in wezen heeft opgemerkt, zijn de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale wettelijke regelingen voortgekomen uit hervormingen in de jaren 2018 en 2019 en hebben zij een aantal wetten inzake het justitiële stelsel gewijzigd die waren vastgesteld in het kader van de onderhandelingen over de toetreding van Roemenië tot de Unie, teneinde de onafhankelijkheid en doeltreffendheid van het gerechtelijk apparaat te verbeteren, en die het wettelijke kader vormen voor de organisatie van het justitiële stelsel in Roemenië.
- 182 In het bijzonder heeft de in zaak C-83/19 aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling betrekking op de ad-interimbenoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie, een orgaan met rechtspersoonlijkheid binnen de hoge raad voor de magistratuur waarvan de verantwoordelijkheid uitdrukkelijk valt onder het eerste ijkpunt in de bijlage bij beschikking 2006/928, te weten het zorgen voor een transparanter en efficiënter verloop van de justitiële procedures. Dit orgaan beschikt over wezenlijke bevoegdheden in het kader van tuchtprocedures binnen de rechterlijke macht en in het kader van procedures betreffende de persoonlijke aansprakelijkheid van magistraten. De institutionele structuur en werkzaamheden van dit orgaan, alsook de in zaak C-83/19 aan de orde zijnde regeling, zijn overigens aan bod gekomen in de op grond van artikel 2 van beschikking 2006/928 met name in 2010, 2011 en 2017 tot en met 2019 opgestelde verslagen van de Commissie.
- 183 De in de zaken C-127/19, C-195/19, C-291/19 en C-355/19 aan de orde zijnde nationale wettelijke regeling heeft betrekking op de oprichting van de SIIJ en de wijze waarop aanklagers binnen die afdeling worden benoemd. Zoals de advocaat-generaal in de punten 180 en 181 van zijn conclusie in die zaken heeft opgemerkt, valt de oprichting van de SIIJ onder het in de bijlage bij beschikking 2006/928 genoemde eerste, derde, en vierde ijkpunt betreffende de organisatie van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie, en is die oprichting aan de orde geweest in de in 2018 en 2019 door de Commissie op grond van artikel 2 van die beschikking opgestelde verslagen.
- 184 Hieruit volgt dat die regelingen binnen de werkingssfeer van beschikking 2006/928 vallen en dat die regelingen, zoals blijkt uit punt 178 van dit arrest, de vereisten die voortvloeien uit het Unierecht en in het bijzonder het in artikel 2 VEU verankerde rechtsstaatbeginsel moeten eerbiedigen.
- 185 Derhalve dient op de vierde vraag in zaak C-83/19 en de derde vraag in zaak C-355/19 te worden geantwoord dat de regelingen inzake de organisatie van het justitiële stelsel in Roemenië, zoals de regelingen inzake de ad-interimbenoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie en de oprichting van een afdeling binnen het openbaar ministerie voor onderzoek naar strafbare feiten die zijn gepleegd binnen het gerechtelijk apparaat, binnen de werkingssfeer van beschikking 2006/928 vallen, zodat zij moeten voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit het Unierecht en in het bijzonder uit het in artikel 2 VEU verankerde rechtsstaatbeginsel.

### ***Derde vraag in zaak C-83/19***

- 186 Met zijn derde vraag in zaak C-83/19 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en beschikking 2006/928 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een door de regering van een lidstaat vastgestelde regeling op grond waarvan deze regering bevoegd is tot voorlopige benoeming van het bestuur van het gerechtelijk orgaan dat belast is met tuchtrechtelijke onderzoeken en tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers, zonder dat de gewone benoemingsprocedure die in het nationale recht voor dergelijke functies geldt, in acht wordt genomen.
- 187 Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing, stelt de verwijzende rechter deze vraag omdat hij zich afvraagt of de rechterlijke onafhankelijkheid in gevaar komt door de taken van een gerechtelijk orgaan zoals het orgaan waarop de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling betrekking heeft, en in het bijzonder door de omvang van de bevoegdheden waarover het bestuur van dat orgaan bij de uitvoering van zijn taken beschikt.
- 188 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het volgens artikel 19 VEU, dat het in artikel 2 VEU verankerde rechtsstaatbeginsel concretiseert, aan de nationale rechterlijke instanties en het Hof staat om te waarborgen dat het recht van de Unie in alle lidstaten ten volle wordt toegepast en dat de justitiabelen de rechtsbescherming genieten die zij aan dat recht ontleen [arresten van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 50; 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy), C-619/18, EU:C:2019:531, punt 47, en 5 november 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties), C-192/18, EU:C:2019:924, punt 98].
- 189 Het is inherent aan het bestaan van een rechtsstaat dat er effectieve rechterlijke toetsing bestaat om de naleving van het Unierecht te verzekeren [arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 36, en 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 51].
- 190 In dat opzicht staat het, zoals artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU bepaalt, aan de lidstaten om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen en procedures om de justitiabelen een daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren. Het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming dat de justitiabelen aan het recht van de Unie ontleen en waarnaar artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU verwijst, is een algemeen beginsel van Unierecht dat uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeit en dat is neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat op 4 november 1950 te Rome werd ondertekend, en meer recentelijk in artikel 47 van het Handvest [arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benaming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punten 109 en 110 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 191 Elke lidstaat moet dus verzekeren dat de instanties die als „rechterlijke instantie” – in de zin van het Unierecht – deel uitmaken van zijn stelsel van beroepsmogelijkheden, voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden [arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 37, en 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 52].

- 192 Aangaande de materiële werkingssfeer van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU moet in herinnering worden gebracht dat deze bepaling van toepassing is „op de onder het recht van de Unie vallende gebieden”, onafhankelijk van de situatie waarin de lidstaten dit recht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest ten uitvoer brengen [arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punt 111 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 193 Nationale regelingen als aan de orde in het hoofdgeding zijn van toepassing op de gehele magistratuur, en dus op gewone rechterlijke instanties, die in die hoedanigheid dienen te oordelen over vragen die verband houden met de toepassing en de uitlegging van het Unierecht. Aangezien die instanties als „rechterlijke instantie” in de zin van het Unierecht behoren tot het Roemeense stelsel van rechtsmiddelen „op onder het recht van de Unie vallende gebieden” in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, moeten zij voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming.
- 194 Er zij aan herinnerd dat, om te waarborgen dat instanties die kunnen worden verzocht om te oordelen over vragen die verband houden met de toepassing en de uitlegging van het Unierecht in staat zijn daadwerkelijke rechtsbescherming te bieden zoals vereist op grond van die bepaling, de instandhouding van de onafhankelijkheid van deze instanties primordiaal is, zoals wordt bevestigd door artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, dat de toegang tot een „onafhankelijk” gerecht vermeldt als een van de vereisten voor het fundamentele recht op een doeltreffende voorziening in rechte [zie in die zin arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punt 115 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 195 Dit vereiste van onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties, dat onlosmakelijk verbonden is met de taak van de rechter, behoort tot de kern van het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming en het grondrecht op een eerlijk proces, dat van het grootste belang is als waarborg voor de bescherming van alle door de justitiabelen aan het Unierecht ontleende rechten en tevens voor het behoud van de in artikel 2 VEU verankerde waarden die de lidstaten gemeen hebben en met name die van de rechtsstaat. In overeenstemming met het voor de werking van een rechtsstaat kenmerkende beginsel van de scheiding der machten moet met name worden gewaarborgd dat de rechterlijke macht onafhankelijk is ten opzichte van de wetgevende en de uitvoerende macht [zie in die zin arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punten 116 en 118 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 196 Volgens vaste rechtspraak zijn voor de op grond van het Unierecht vereiste waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid regels nodig die geschikt zijn om bij de justitiabelen elke legitieme twijfel erover weg te nemen dat de betrokken instantie zich niet laat beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen [zie in die zin arresten van 19 september 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak; 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punt 117, en 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punt 53].
- 197 In dit verband is het van belang dat rechters worden behoed voor inmenging of druk van buitenaf die hun onafhankelijkheid in gevaar zou kunnen brengen. De regels inzake het statuut van rechters en de uitoefening van hun rechterlijke taken moeten het in het bijzonder mogelijk maken om niet alleen elke rechtstreekse beïnvloeding – in de vorm van instructies –, maar ook

- meer indirecte vormen van beïnvloeding die de beslissingen van de betrokken rechters zouden kunnen sturen, uit te sluiten en aldus te voorkomen dat deze rechters de indruk wekken niet onafhankelijk en onpartijdig te zijn, hetgeen het vertrouwen kan ondermijnen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving en een rechtsstaat bij de justitiabelen moet wekken [zie in die zin arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punten 119 en 139 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 198 Wat in het bijzonder tuchtregels betreft, impliceert het vereiste van onafhankelijkheid volgens vaste rechtspraak dat de tuchtregeling de noodzakelijke waarborgen biedt om elk gevaar uit te sluiten dat die regeling wordt gebruikt als systeem om politiek toezicht op de inhoud van de rechterlijke beslissingen te houden. Regels waarbij zowel de gedragingen die tuchtrechtelijke overtredingen opleveren als de concreet daarop toepasselijke sancties worden omschreven, waarbij wordt voorzien in de tussenkomst van een onafhankelijke instantie volgens een procedure waarmee de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest neergelegde rechten, waaronder de rechten van de verdediging, volledig worden gewaarborgd en waarbij wordt voorzien in de mogelijkheid om in rechte op te komen tegen de beslissingen van de tuchtinstanties, vormen in dat verband een geheel van essentiële waarborgen voor het behoud van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht [arresten van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 67; 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy), C-619/18, EU:C:2019:531, punt 77, en 5 november 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties), C-192/18, EU:C:2019:924, punt 114].
- 199 Zoals de advocaat-generaal in punt 268 van zijn conclusie in de zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 en C-355/19 in wezen heeft opgemerkt, is het gelet op het feit dat de mogelijke inleiding van een tuchtonderzoek als zodanig reeds druk kan uitoefenen op de personen die de taak hebben recht te spreken, voorts van groot belang dat het orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures zijn taken objectief en onpartijdig uitoefent en daarbij niet van buitenaf wordt beïnvloed.
- 200 Aangezien het bestuur van dat orgaan een beslissende invloed op de werkzaamheden ervan kan uitoefenen, mogen de regels inzake de procedure voor de benoeming van dat bestuur, zoals de advocaat-generaal in punt 269 van zijn conclusie in de zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 en C-355/19 in wezen heeft opgemerkt, geen twijfels doen rijzen over de vraag of de bevoegdheden en functies van dat orgaan niet worden gebruikt als instrument om druk dan wel politiek toezicht uit te oefenen op de gerechtelijke werkzaamheden.
- 201 Het staat uiteindelijk aan de verwijzende rechter om na het verrichten van de vereiste beoordelingen zich hierover uit te spreken. Er moet immers in herinnering worden gebracht dat artikel 267 VWEU het Hof niet de bevoegdheid verleent om de bepalingen van Unierecht op een concreet geval toe te passen, maar enkel om uitspraak te doen over de uitlegging van de Verdragen en de handelingen van de instellingen van de Unie. Volgens vaste rechtspraak kan het Hof echter in het kader van de gerechtelijke samenwerking waarin dat artikel voorziet, op grond van de gegevens van het dossier de nationale rechter de elementen met betrekking tot de uitlegging van het Unierecht verschaffen die voor deze rechter van waarde kunnen zijn bij de beoordeling van het effect van deze of gene bepaling van dat recht [arresten van 19 november 2019, A.K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 132, en 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punt 96].

- 202 Dienaangaande zij opgemerkt dat het enkele feit dat het bestuur van het orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers, wordt benoemd door de regering van een lidstaat, geen twijfels doen rijzen als bedoeld in punt 200 van het onderhavige arrest.
- 203 Dit geldt ook voor de nationale voorschriften die bepalen dat, wanneer een bestuursfunctie binnen dat orgaan na het verstrijken van het betrokken mandaat vacant is, deze functie wordt waargenomen door de leidinggevende van wie het mandaat is verstreken, totdat die functie ingevuld wordt overeenkomstig de wet.
- 204 Niettemin blijft het noodzakelijk dat de beslissingen inzake de benoeming van dat bestuur worden vastgesteld op grond van inhoudelijke voorwaarden en procedureregels die voldoen aan de in punt 199 van dit arrest genoemde eisen.
- 205 Een nationale regeling doet in het bijzonder twijfels rijzen als bedoeld in punt 200 van dit arrest wanneer zij de regering van de betrokken lidstaat de bevoegdheid verleent om de bestuursleden van het orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers, te benoemen zonder de in het nationale recht neergelegde gewone benoemingsprocedure te volgen, zelfs al is die benoeming maar voorlopig.
- 206 Het staat aan de verwijzende rechter om in het licht van alle relevante elementen van de nationale juridische en feitelijke context na te gaan of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling de nationale regering de rechtstreekse bevoegdheid verleent om die bestuursleden te benoemen en legitieme twijfels deed rijzen over de vraag of de bevoegdheden en functies van de gerechtelijke inspectie niet worden gebruikt als instrument om druk dan wel politiek toezicht uit te oefenen op de werkzaamheden van rechters en aanklagers.
- 207 Gelet op een en ander dient op de derde vraag in zaak C-83/19 te worden geantwoord dat artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en beschikking 2006/928 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een door de regering van een lidstaat vastgestelde regeling op grond waarvan deze regering bevoegd is tot voorlopige benoeming van het bestuur van het gerechtelijk orgaan dat belast is met tuchtrechtelijke onderzoeken en tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers, zonder dat de gewone benoemingsprocedure die in het nationale recht geldt, in acht wordt genomen, wanneer die regeling legitieme twijfels doet rijzen over de vraag of de bevoegdheden en functies van dat orgaan niet worden gebruikt als instrument om druk dan wel politiek toezicht uit te oefenen op de werkzaamheden van die rechters en aanklagers.

***Vierde en vijfde vraag in zaak C-127/19, tweede vraag in zaak C-195/19, vierde en vijfde vraag in zaak C-291/19, en derde en vierde vraag in zaak C-355/19***

- 208 Met de vierde en vijfde vraag in zaak C-127/19, de tweede vraag in zaak C-195/19, de vierde en vijfde vraag in zaak C-291/19, en de derde en vierde vraag in zaak C-355/19, die samen moeten worden onderzocht, wensen de verwijzende rechters in wezen te vernemen of artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en beschikking 2006/928 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling waarbij binnen het openbaar ministerie een gespecialiseerde afdeling wordt opgericht die exclusief bevoegd is voor het onderzoek van door rechters en aanklagers gepleegde strafbare feiten.

- 209 De verwijzende rechters zijn van mening dat de oprichting in Roemenië van een dergelijke afdeling, te weten de SIIJ, waaraan die exclusieve bevoegdheid is verleend, druk kan uitoefenen op rechters, hetgeen in strijd is met de waarborgen van artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest. De regels inzake de bevoegdheid en de organisatie van de SIIJ, de wijze waarop deze afdeling functioneert en de benoeming en de ontzetting van aanklagers binnen die afdeling versterken deze vrees, en kunnen de bestrijding van corruptie overigens ondermijnen, aldus de verwijzende rechters. Ten slotte kan de SIIJ, gelet op het geringe aantal functies van aanklager binnen die afdeling, de aan haar voorgelegde zaken niet binnen een redelijke termijn behandelen.
- 210 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de organisatie van het justitiële stelsel in de lidstaten, zoals blijkt uit de in punt 111 van dit arrest genoemde vaste rechtspraak van het Hof, met inbegrip van de organisatie van het openbaar ministerie, behoort tot de bevoegdheden van de lidstaten, waarbij zij het Unierecht in acht moeten nemen.
- 211 Zoals in de punten 191, 194 en 195 van dit arrest is vermeld, blijft het dus noodzakelijk dat bij deze organisatie van het justitiële stelsel de vereisten van het Unierecht worden nageleefd, met name het vereiste van onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties die dienen te oordelen over vragen die verband houden met de toepassing en de uitlegging van dat recht, zodat justitiabelen daadwerkelijke rechtsbescherming wordt geboden van de rechten die zij aan het Unierecht ontlenen.
- 212 Volgens de in de punten 196 en 197 van dit arrest genoemde vaste rechtspraak zijn voor het waarborgen van de vereiste rechterlijke onafhankelijkheid regels nodig die geschikt zijn om bij de justitiabelen elke legitieme twijfel erover weg te nemen dat de rechters zich niet laten beïnvloeden door externe factoren, in het bijzonder door rechtstreekse of indirecte inmenging van de wetgevende en de uitvoerende macht die hun beslissingen zou kunnen sturen, en om derhalve twijfel omtrent de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van die rechters weg te nemen die het vertrouwen kan ondermijnen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving en een rechtsstaat bij de justitiabelen moet wekken.
- 213 Wanneer een lidstaat bijzondere voorschriften vaststelt inzake strafprocedures tegen rechters en aanklagers, zoals de voorschriften betreffende de oprichting van een speciale afdeling binnen het openbaar ministerie die exclusief bevoegd is om door rechters en aanklagers gepleegde strafbare feiten te onderzoeken, vereist het beginsel van onafhankelijkheid dat die bijzondere voorschriften, om bij de justitiabelen elke legitieme twijfel als bedoeld in het vorige punt weg te nemen, worden gerechtvaardigd door objectieve en verifieerbare eisen in verband met een goede rechtsbedeling en dat zij, net als de regels inzake de tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van die rechters en aanklagers, de waarborgen bieden die nodig zijn om te verzekeren dat die strafprocedures niet kunnen worden gebruikt om politiek toezicht op de werkzaamheden van die rechters en aanklagers uit te oefenen en dat zij de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest neergelegde rechten volledig waarborgen.
- 214 In het bijzonder mogen dergelijke bijzondere voorschriften niet tot gevolg hebben dat de rechters en aanklagers die corruptiezaken onderzoeken, worden blootgesteld aan externe factoren als bedoeld in punt 212 van dit arrest. Dat zou namelijk niet alleen in strijd zijn met de vereisten die voortvloeien uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, maar in casu ook met de bijzondere verplichtingen die krachtens beschikking 2006/928 op het gebied van corruptiebestrijding op

Roemenië rusten. Bovendien mogen die voorschriften er niet toe leiden dat de duur van de onderzoeken naar corruptiemisdrijven wordt verlengd of dat de bestrijding van corruptie op enige andere wijze wordt ondermijnd.

- 215 In het onderhavige geval moet ten eerste worden opgemerkt dat de hoge raad voor de magistratuur weliswaar voor het Hof heeft betoogd dat de oprichting van de SIIJ werd gerechtvaardigd door de noodzaak om de rechters en aanklagers tegen willekeurige strafklachten te beschermen, maar dat uit het dossier waarover het Hof beschikt naar voren komt dat de toelichting bij die wet geen rechtvaardiging vermeldt die verband houdt met de vereisten inzake een goede rechtsbedeling, hetgeen de verwijzende rechters evenwel aan de hand van alle relevante elementen dienen na te gaan.
- 216 Ten tweede kan het vertrouwen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving en een rechtsstaat bij de justitiabelen moet wekken, worden ondermijnd door een autonome structuur binnen het openbaar ministerie, zoals de SIIJ, die belast is met het onderzoek van door rechters en aanklagers gepleegde strafbare feiten, aangezien zij naargelang de regels inzake de bevoegdheden, de samenstelling en de werking van die structuur en de relevante nationale context kan worden gezien als een instrument om rechters onder druk te zetten en te intimideren, en dus kan leiden tot twijfel omtrent de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van die rechters.
- 217 Dienaangaande blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de indiening bij de SIIJ van een strafklacht tegen een rechter of aanklager voor de SIIJ volstaat om een procedure in te leiden, ook wanneer de klacht wordt ingediend in het kader van een lopend strafrechtelijk onderzoek betreffende een persoon die geen rechter of aanklager is. In dit geval wordt dat onderzoek – ongeacht de aard van het aan de magistraat verweten strafbare feit en de tegen hem aangevoerde bewijzen – overgedragen aan de SIIJ. Zelfs indien het lopende onderzoek betrekking heeft op een strafbaar feit dat valt onder de bevoegdheid van een andere gespecialiseerde afdeling van het openbaar ministerie, zoals de DNA, wordt de zaak ook aan de SIIJ overgedragen wanneer een rechter of een aanklager betrokken is. Ten slotte kan de SIIJ beroep instellen tegen de beslissingen die voorafgaand aan haar oprichting zijn genomen of een beroep intrekken dat door de DNA of de DIICOT of de procureur-generaal bij een hogere rechter is ingesteld.
- 218 Volgens de aanwijzingen van de verwijzende rechters biedt het aldus opgerichte systeem de mogelijkheid dat klachten op een onrechtmatige manier worden ingediend, onder meer om invloed uit te oefenen op lopende gevoelige zaken, met name de ingewikkelde en prominente zaken betreffende corruptie op hoog niveau of georganiseerde criminaliteit, aangezien het dossier bij indiening van een dergelijke klacht automatisch onder de bevoegdheid van de SIIJ valt.
- 219 Uit de gegevens waarover het Hof beschikt en het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2019 over de voortgang van Roemenië met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing [COM(2019) 499 final, blz. 5] blijkt dat praktische voorbeelden uit de werkzaamheden van de SIIJ bevestigen dat het in punt 216 van dit arrest bedoelde risico bestaat dat deze afdeling wordt gezien als een instrument om politieke druk wordt uit te oefenen en dat zij haar bevoegdheden uitoefent om het verloop van bepaalde strafrechtelijke onderzoeken of gerechtelijke procedures inzake onder meer corruptiemisdrijven op hoog niveau te beïnvloeden, waardoor er twijfel ontstaat omtrent haar objectiviteit, hetgeen de verwijzende rechters overeenkomstig de in punt 201 van dit arrest genoemde rechtspraak dienen na te gaan.

- 220 Het staat in dit kader eveneens aan de verwijzende rechters om na te gaan of de regels inzake de organisatie en de werking van de SIIJ en de regels inzake de benoeming en ontzetting van aanklagers binnen die afdeling – met name gelet op de wijzigingen van deze regels bij noodverordeningen die afwijken van de gewone procedure waarin het nationale recht voorziet – die afdeling niet blootstellen aan invloed van buitenaf.
- 221 Ten derde is het met betrekking tot de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest vastgelegde rechten met name van belang dat de regels inzake de organisatie en de werking van een gespecialiseerde afdeling van het openbaar ministerie, zoals de SIIJ, niet beletten dat de zaak van de betrokken rechters en aanklagers binnen een redelijke termijn wordt behandeld.
- 222 Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechters blijkt uit de door hen verstrekte aanwijzingen dat dit bij de SIIJ mogelijkwijs niet het geval is, met name vanwege het gecombineerde effect van het duidelijk zeer geringe aantal aanklagers binnen deze afdeling, die bovendien niet over de middelen en expertise beschikken die voor het onderzoek van ingewikkelde corruptiezaken nodig zijn, en de buitensporige werklast van deze aanklagers als gevolg van het feit dat die zaken door de afdelingen die voor de behandeling ervan bevoegd zijn, aan hun afdeling worden overgedragen.
- 223 Gelet op een en ander dient op de vierde en vijfde vraag in zaak C-127/19, de tweede vraag in zaak C-195/19, de vierde en vijfde vraag in zaak C-291/19, en de derde en vierde vraag in zaak C-355/19 te worden geantwoord dat artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en beschikking 2006/928 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling waarbij binnen het openbaar ministerie een gespecialiseerde afdeling wordt opgericht die exclusief bevoegd is voor het onderzoek naar door rechters en aanklagers gepleegde strafbare feiten, maar de oprichting van die afdeling
- niet wordt gerechtvaardigd door objectieve en verifieerbare vereisten in verband met een goede rechtsbedeling, en
  - niet wordt omringd met specifieke waarborgen die, ten eerste, voorkomen dat die afdeling wordt gebruikt als een instrument om politiek toezicht op de werkzaamheden van die rechters en aanklagers uit te oefenen waardoor hun onafhankelijkheid wordt ondermijnd en, ten tweede, verzekeren dat die bevoegdheid ten aanzien van die rechters en aanklagers wordt uitgeoefend met volledige inachtneming van de eisen die voortvloeien uit de artikelen 47 en 48 van het Handvest.

#### ***Vierde tot en met zesde vraag in zaak C-397/19***

- 224 Met de vierde tot en met zesde vraag in zaak C-397/19, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling inzake de financiële aansprakelijkheid van de staat en de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters voor schade als gevolg van justitiële fouten, wanneer die regeling,
- ten eerste, het begrip „justitiële fout” abstract en algemeen definieert,
  - ten tweede, bepaalt dat wanneer in het kader van een procedure inzake de financiële aansprakelijkheid van de staat – zonder dat de betrokken rechter is gehoord – wordt



vastgesteld dat er sprake is van een justitiële fout, deze vaststelling bindend is in de procedure inzake de persoonlijke aansprakelijkheid van die rechter,

- ten derde, aan een ministerie de bevoegdheid verleent om een onderzoek te starten om na te gaan of een regresvordering tegen de rechter moet worden ingesteld, en om op grond van zijn eigen beoordeling die regresvordering in te stellen.
- 225 Dienaangaande moet om te beginnen worden opgemerkt dat het bestaan van een justitiële fout volgens de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling een van de voorwaarden is voor zowel de financiële aansprakelijkheid van de staat als de persoonlijke aansprakelijkheid van de betrokken rechter. Gelet op de vereisten die voortvloeien uit de beginselen van de rechtsstaat en met name het vereiste van rechterlijke onafhankelijkheid, moeten de regeling op grond waarvan justitiabelen de staat aansprakelijk kunnen stellen voor schade die zij hebben geleden als gevolg van een justitiële fout en de regeling inzake de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters voor die justitiële fout in het kader van een regresvordering afzonderlijk worden onderzocht.
- 226 Ten eerste heeft het Hof met betrekking tot de aansprakelijkheid van de staat voor rechterlijke beslissingen die in strijd zijn met het Unierecht reeds geoordeeld dat de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden de staat hiervoor aansprakelijk te stellen, geen bijzondere risico's voor aantasting van de onafhankelijkheid van een in laatste aanleg rechtsprekende rechterlijke instantie met zich lijkt te brengen (arrest van 30 september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punt 42).
- 227 Deze beoordeling kan mutatis mutandis worden toegepast op de mogelijkheid om de staat aansprakelijk te stellen voor rechterlijke beslissingen waarbij volgens het nationale recht een justitiële fout is gemaakt.
- 228 Het door de verwijzende rechter genoemde feit dat de inhoudelijke voorwaarden voor de aansprakelijkheid van de staat, met name wat betreft de definitie van het begrip „justitiële fout”, in de betrokken nationale regeling abstract en algemeen zijn geformuleerd, kan als zodanig evenmin afbreuk doen aan de rechterlijke onafhankelijkheid, aangezien een regeling inzake die aansprakelijkheid – gezien de aard ervan – voor die definitie moet voorzien in abstracte en algemene criteria die in de nationale rechtspraak moeten worden uitgewerkt.
- 229 Wat ten tweede de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters voor schade als gevolg van justitiële fouten die zij hebben gemaakt betreft, moet worden opgemerkt dat deze aansprakelijkheidsregeling behoort tot de organisatie van het justitiële stelsel en dus de bevoegdheid van de lidstaten. In het bijzonder kan de mogelijkheid voor de autoriteiten van een lidstaat om deze aansprakelijkheid in te roepen door middel van een regresvordering, naargelang de keuze van de lidstaten, bijdragen tot de verantwoordingsplicht en efficiëntie van het justitiële stelsel. Bij de uitoefening van die bevoegdheid moeten de lidstaten evenwel het Unierecht naleven.
- 230 Zoals in de punten 191, 194 en 195 van dit arrest in herinnering is gebracht, blijft het derhalve noodzakelijk dat de regeling inzake de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters verzekert dat wordt voldaan aan de uit het Unierecht voortvloeiende vereisten, met name het vereiste van onafhankelijkheid van de rechters die dienen te oordelen over vragen die verband houden met de toepassing en de uitlegging van het Unierecht, teneinde justitiabelen de daadwerkelijke rechtsbescherming te bieden die artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU vereist.

- 231 Volgens de in de punten 196 en 197 van dit arrest vermelde rechtspraak impliceert het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid dan ook dat er waarborgen zijn die bij de justitiabelen elke legitieme twijfel erover wegnemen dat rechters zich niet laten beïnvloeden door externe factoren, in het bijzonder door rechtstreekse of indirecte inmenging van de wetgevende en de uitvoerende macht die hun beslissingen zou kunnen sturen, en die derhalve twijfel omtrent de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van die rechters wegnemen die het vertrouwen kan ondermijnen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving en een rechtsstaat bij de justitiabelen moet wekken.
- 232 Dienaangaande brengt de erkenning van een beginsel van persoonlijke aansprakelijkheid van rechters voor justitiële fouten die zij begaan het risico van inmenging in de rechterlijke onafhankelijkheid met zich mee, aangezien deze erkenning de beslissingen van de personen met rechtsprekende taken kan beïnvloeden.
- 233 Derhalve is het van belang dat de persoonlijke aansprakelijkheid van een rechter voor een justitiële fout in het kader van een regresvordering wordt beperkt tot uitzonderlijke gevallen en wordt onderworpen aan objectieve en verifieerbare criteria die verband houden met vereisten inzake een goede rechtsbedeling, alsook aan waarborgen die het risico voorkomen dat van buitenaf druk wordt uitgeoefend op de inhoud van rechterlijke beslissingen en die bij justitiabelen elke legitieme twijfel als bedoeld in punt 231 van dit arrest wegnemen.
- 234 Daartoe is het van groot belang dat er regels zijn die onder meer duidelijk en nauwkeurig omschrijven voor welke gedragingen rechters persoonlijk aansprakelijk kunnen worden gesteld, teneinde de voor hun taak wezenlijke onafhankelijkheid te waarborgen en te voorkomen dat zij louter op grond van hun beslissing aansprakelijk kunnen worden gesteld. Zoals de advocaat-generaal in de punten 95 en 100 van zijn conclusie in zaak C-397/19 in wezen heeft opgemerkt, vereist het beginsel van onafhankelijkheid niet dat rechters absolute immuniteit genieten voor de handelingen die zij in de uitoefening van hun rechterlijke taken verrichten, maar zij kunnen slechts in uitzonderlijke gevallen waarin hun ernstige individuele schuld is vastgesteld, persoonlijk aansprakelijk worden gesteld voor schade die in hun ambtsuitoefening is veroorzaakt. Het feit dat een beslissing een justitiële fout bevat, is als zodanig niet voldoende om de betrokken rechter persoonlijk aansprakelijk te stellen.
- 235 Met betrekking tot de regels inzake de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters in het kader van een regresvordering moet de nationale regeling duidelijk en nauwkeurig de waarborgen omschrijven die noodzakelijk zijn om te verzekeren dat noch het onderzoek naar het bestaan van de voorwaarden en omstandigheden die tot die aansprakelijkheid kunnen leiden, noch de regresvordering wordt gebruikt als instrument om druk uit te oefenen op de rechterlijke activiteiten.
- 236 Om te voorkomen dat die regels een afschrikkend effect hebben op rechters in de uitoefening van hun taak om onafhankelijk recht te spreken, met name op gevoelige gebieden zoals de bestrijding van corruptie, is het, zoals de Commissie in wezen heeft opgemerkt, van groot belang dat de autoriteiten die bevoegd zijn om het onderzoek naar het bestaan van de voorwaarden en omstandigheden die kunnen leiden tot de persoonlijke aansprakelijkheid van de rechter, te starten en uit te voeren en om de regresvordering uit te oefenen, zelf hun taken als autoriteiten objectief en onpartijdig uit te oefenen, en dat de inhoudelijke voorwaarden en procedureregels inzake de uitoefening van die bevoegdheden geen aanleiding kunnen geven tot legitieme twijfel omtrent de onpartijdigheid van die autoriteiten.

- 237 Het is eveneens van belang dat de in artikel 47 van het Handvest verankerde rechten, met name de rechten van verdediging van de rechter, volledig in acht worden genomen en dat de instantie die bevoegd is om over de persoonlijke aansprakelijkheid van de rechter uitspraak te doen, een rechterlijke instantie is.
- 238 Het staat in casu aan de verwijzende rechter om rekening houdend met alle relevante elementen na te gaan of de in de punten 233 tot en met 237 van dit arrest genoemde vereisten zijn nageleefd.
- 239 Een van deze in casu van groot belang zijnde elementen, is het feit dat – zoals blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt – in het kader van de aansprakelijkheidsprocedure tegen de staat definitief wordt vastgesteld of er sprake is van een justitiële fout en dat die vaststelling bindend is in de regresprocedure waarin de betrokken rechter persoonlijk aansprakelijk wordt gesteld, hoewel deze rechter niet is gehoord in de eerste procedure. Deze regel brengt niet alleen het risico met zich mee dat van buitenaf druk wordt uitgeoefend op de activiteiten van rechters, maar kan ook afbreuk doen aan hun rechten van verdediging, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.
- 240 Wat voorts de autoriteiten betreft die bevoegd zijn om de onderzoeksprocedure naar de voorwaarden en omstandigheden die kunnen leiden tot de persoonlijke aansprakelijkheid van de betrokken rechter, te starten en uit te voeren en om de regresvordering tegen die rechter uit te oefenen, blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat het in dit kader door de gerechtelijke inspectie opgestelde rapport krachtens de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling niet bindend is, en dat uiteindelijk alleen het ministerie van Financiën op grond van zijn eigen beoordeling mag oordelen of aan deze voorwaarden en omstandigheden voor de uitoefening van die regresvordering is voldaan. Het staat aan de verwijzende rechter om in het licht van alle relevante elementen van de nationale juridische en feitelijke context na te gaan of die elementen, met name gelet op die beoordelingsbevoegdheid, ertoe kunnen leiden dat die regresvordering wordt gebruikt als instrument om druk uit te oefenen op de rechterlijke activiteiten.
- 241 Gelet op een en ander moet op de vierde tot en met zesde vraag in zaak C-397/19 worden geantwoord dat artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die ziet op de financiële aansprakelijkheid van de staat en de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters voor schade als gevolg van justitiële fouten, en die het begrip „justitiële fout” abstract en algemeen definieert. Deze bepalingen moeten daarentegen aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een dergelijke regeling wanneer die regeling bepaalt dat de in een procedure inzake de financiële aansprakelijkheid van de staat – zonder dat de betrokken rechter is gehoord – gedane vaststelling dat er sprake is van een justitiële fout, bindend is voor de latere procedure inzake de persoonlijke aansprakelijkheid van die rechter, en die regeling niet de algemene waarborgen biedt die noodzakelijk zijn om te voorkomen dat die regresvordering wordt gebruikt als instrument om druk uit te oefenen op de rechterlijke activiteiten, en om te verzekeren dat de rechten van verdediging van de betrokken rechter worden nageleefd, zodat elke legitieme twijfel bij de justitiabelen dat rechters zich laten beïnvloeden door externe factoren die hun beslissingen kunnen sturen, wordt weggenomen en er geen twijfel ontstaat omtrent de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van die rechters die het vertrouwen kan ondermijnen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving en een rechtsstaat bij die justitiabelen moet wekken.

### ***Derde vraag in zaak C-195/19***

- 242 Met zijn derde vraag in zaak C-195/19 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het beginsel van voorrang van het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een grondwettelijke regeling van een lidstaat, zoals uitgelegd door het grondwettelijk hof van die lidstaat, volgens welke een lagere rechter een binnen de werkingssfeer van beschikking 2006/928 vallende nationale bepaling die hij op grond van een arrest van het Hof met die beschikking of met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU strijdig acht, niet op eigen gezag buiten toepassing mag laten.
- 243 De verwijzende rechter geeft aan dat deze vraag verband houdt met recente rechtspraak van de Curte Constituțională volgens welke het Unierecht, en met name beschikking 2006/928, geen voorrang heeft boven het nationale grondwettelijke recht. Volgens de verwijzende rechter bestaat er een risico dat het aldus door de Curte Constituțională uitgelegde grondwettelijke recht ertoe leidt dat de bevindingen die voortvloeien uit het arrest dat het Hof in zaak C-195/19 zal wijzen, niet worden toegepast.
- 244 Volgens vaste rechtspraak van het Hof houdt het beginsel van het primaat van het Unierecht in dat dit recht voorrang heeft op het recht van de lidstaten. Dit beginsel verplicht dus alle instanties van de lidstaten om volle werking te verlenen aan de verschillende normen van de Unie, aangezien het recht van de lidstaten niet kan afdoen aan de werking die op het grondgebied van die staten aan deze verschillende normen is verleend (arrest van 6 oktober 2020, *La Quadrature du Net e.a.*, C-511/18, C-512/18 en C-520/18, EU:C:2020:791, punt 214 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 245 Krachtens het beginsel van voorrang van het Unierecht kan de omstandigheid dat een lidstaat zich beroept op bepalingen van nationaal recht, ook al zijn deze van constitutionele aard, derhalve niet afdoen aan de eenheid en de werking van het Unierecht. Volgens vaste rechtspraak zijn de gevolgen van het beginsel van voorrang van het Unierecht immers bindend voor alle organen van een lidstaat, zonder dat de nationale bepalingen – waaronder de grondwettelijke – die betrekking hebben op de verdeling van de rechterlijke bevoegdheden daaraan in de weg staan [zie in die zin arresten van 26 februari 2013, *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107, punt 59, en 2 maart 2021, *A.B. e.a.* (Benoeming van de rechters bij de *Sąd Najwyższy – Beroep*), C-824/18, EU:C:2021:153, punt 148 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 246 In dit verband moet met name in herinnering worden gebracht dat het beginsel van een conforme uitlegging van het nationale recht, op grond waarvan de nationale rechter het nationale recht zo veel mogelijk moet uitleggen in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht, inherent is aan het systeem van de Verdragen, aangezien het de nationale rechter in staat stelt binnen het kader van zijn bevoegdheden de volle werking van het recht van de Unie te verzekeren bij de beslechting van de bij hem aanhangige gedingen (arrest van 24 juni 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 247 Het is ook het voorrangsbeginsel dat, wanneer de nationale regelgeving niet in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht kan worden uitgelegd, de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid is belast met de toepassing van de bepalingen van het Unierecht, verplicht de volle werking van deze bepalingen te verzekeren en daarbij zo nodig, op eigen gezag, elke, zelfs latere, strijdige bepaling van de nationale wettelijke regeling buiten toepassing te laten, zonder dat hij de voorafgaande opheffing hiervan via de wetgeving of enige andere constitutionele procedure hoeft te vragen of af te wachten (arrest van 6 oktober 2020, *La Quadrature du Net e.a.*, C-511/18, C-512/18 en C-520/18, EU:C:2020:791, punt 215 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 248 In dit verband is iedere nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid is aangezocht, als orgaan van een lidstaat meer in het bijzonder verplicht iedere nationale bepaling die strijdig is met een bepaling van het Unierecht met rechtstreekse werking, in het geschil dat aan hem is voorgelegd, buiten toepassing te laten [arresten van 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punt 61, en 19 november 2019, A.K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 161].
- 249 In casu hebben de bevindingen van de Curte Constituțională waar de verwijzende rechter op doelt meer in het bijzonder betrekking op beschikking 2006/928. Deze beschikking verplicht Roemenië, zoals in punt 172 van het onderhavige arrest is opgemerkt, om zo snel mogelijk aan de in die beschikking genoemde ijkpunten te voldoen. Daar deze ijkpunten duidelijk en nauwkeurig zijn verwoord en onvoorwaardelijk zijn, hebben zij rechtstreekse werking.
- 250 Aangezien voorts artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU de lidstaten een duidelijke en nauwkeurige resultaatsverplichting oplegt waaraan geen enkele voorwaarde is verbonden met betrekking tot de onafhankelijkheid die de rechterlijke instanties moet kenmerken die gehouden zijn het Unierecht uit te leggen en toe te passen [arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punt 146], is de verwijzende rechter eveneens gehouden om in het kader van zijn bevoegdheden, gelet op de overwegingen in de punten 208 tot en met 223 van het onderhavige arrest, de volle werking van deze bepaling te verzekeren door indien nodig elke daarmee strijdige nationale bepaling buiten toepassing te laten.
- 251 Indien is bewezen dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU of beschikking 2006/928 is geschonden, verplicht het beginsel van voorrang van het Unierecht de verwijzende rechter dan ook om de betrokken bepalingen buiten toepassing te laten, ongeacht of zij van wetgevende dan wel grondwettelijke aard zijn [zie in die zin arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punt 150 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 252 Gelet op een en ander dient op de derde vraag in zaak C-195/19 te worden geantwoord dat het beginsel van voorrang van het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een grondwettelijke regeling van een lidstaat, zoals uitgelegd door het grondwettelijk hof van die lidstaat, volgens welke een lagere rechter een binnen de werkingssfeer van beschikking 2006/928 vallende nationale bepaling die hij op grond van een arrest van het Hof met die beschikking of met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU strijdig acht, niet op eigen gezag buiten toepassing mag laten.

## **Kosten**

- 253 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechters over de kosten hebben te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie, en de door de Commissie op basis van die beschikking opgestelde verslagen zijn handelingen van een instelling van de Unie die krachtens artikel 267 VWEU ter uitlegging kunnen worden voorgelegd aan het Hof.**
- 2) **De artikelen 2, 37 en 38 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond, gelezen in samenhang met de artikelen 2 en 49 VEU, moeten aldus worden uitgelegd dat beschikking 2006/928, wat de rechtsaard, de inhoud en gevolgen in de tijd ervan betreft, binnen de werkingssfeer van het Verdrag tussen de lidstaten van de Europese Unie en de Republiek Bulgarije en Roemenië betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie valt. Zolang zij niet is ingetrokken, is deze beschikking in al haar onderdelen verbindend voor Roemenië. De in de bijlage bij deze beschikking vermelde ijkpunten beogen de eerbiediging door die lidstaat van het in artikel 2 VEU verankerde rechtsstaatbeginsel te verzekeren en zijn bindend voor die lidstaat, in de zin dat deze verplicht is om de voor de nakoming van die ijkpunten passende maatregelen te nemen, waarbij die lidstaat krachtens het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking terdege rekening moet houden met de door de Commissie op grond van die beschikking opgestelde verslagen en in het bijzonder met de in die verslagen geformuleerde aanbevelingen.**
- 3) **De regelingen inzake de organisatie van het justitiële stelsel in Roemenië, zoals de regelingen inzake de ad-interimbenoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie en de oprichting van een afdeling binnen het openbaar ministerie voor onderzoek naar strafbare feiten die zijn gepleegd binnen het gerechtelijk apparaat, vallen binnen de werkingssfeer van beschikking 2006/928, zodat zij moeten voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit het Unierecht en in het bijzonder uit het in artikel 2 VEU verankerde rechtsstaatbeginsel.**
- 4) **Artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en beschikking 2006/928 moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een door de regering van een lidstaat vastgestelde regeling op grond waarvan deze regering bevoegd is tot voorlopige benoeming van het bestuur van het gerechtelijk orgaan dat belast is met tuchtrechtelijke onderzoeken en tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers, zonder dat de gewone benoemingsprocedure die in het nationale recht geldt, in acht wordt genomen, wanneer die regeling legitieme twijfels doet rijzen over de vraag of de bevoegdheden en functies van dat orgaan niet worden gebruikt als instrument om druk dan wel politiek toezicht uit te oefenen op de werkzaamheden van die rechters en aanklagers.**
- 5) **Artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en beschikking 2006/928 moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling waarbij binnen het openbaar ministerie een gespecialiseerde afdeling wordt opgericht die exclusief bevoegd is voor het onderzoek naar door rechters en aanklagers gepleegde strafbare feiten, maar de oprichting van die afdeling**

- **niet wordt gerechtvaardigd door objectieve en verifieerbare vereisten in verband met een goede rechtsbedeling, en**
  - **niet wordt omringd met specifieke waarborgen die, ten eerste, voorkomen dat die afdeling wordt gebruikt als een instrument om politiek toezicht op de werkzaamheden van die rechters en aanklagers uit te oefenen waardoor hun onafhankelijkheid wordt ondermijnd en, ten tweede, verzekeren dat die bevoegdheid ten aanzien van die rechters en aanklagers wordt uitgeoefend met volledige inachtneming van de eisen die voortvloeien uit de artikelen 47 en 48 van het Handvest.**
- 6) **Artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die ziet op de financiële aansprakelijkheid van de staat en de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters voor schade als gevolg van justitiële fouten, en die het begrip „justitiële fout” abstract en algemeen definieert. Deze bepalingen moeten daarentegen aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een dergelijke regeling wanneer die regeling bepaalt dat de in een procedure inzake de financiële aansprakelijkheid van de staat – zonder dat de betrokken rechter is gehoord – gedane vaststelling dat er sprake is van een justitiële fout, bindend is voor de latere procedure inzake de persoonlijke aansprakelijkheid van die rechter, en die regeling niet de algemene waarborgen biedt die noodzakelijk zijn om te voorkomen dat die regresvordering wordt gebruikt als instrument om druk uit te oefenen op de rechterlijke activiteiten, en om te verzekeren dat de rechten van verdediging van de betrokken rechter worden nageleefd, zodat elke legitieme twijfel bij de justitiabelen dat rechters zich laten beïnvloeden door externe factoren die hun beslissingen kunnen sturen, wordt weggenomen en er geen twijfel ontstaat omtrent de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van die rechters die het vertrouwen kan ondermijnen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving en een rechtsstaat bij die justitiabelen moet wekken.**
- 7) **Het beginsel van voorrang van het Unierecht moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een grondwettelijke regeling van een lidstaat, zoals uitgelegd door het grondwettelijk hof van die lidstaat, volgens welke een lagere rechter een binnen de werkingssfeer van beschikking 2006/928 vallende nationale bepaling die hij op grond van een arrest van het Hof met die beschikking of met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU strijdig acht, niet op eigen gezag buiten toepassing mag laten.**

ondertekeningen