



Jurisprudentie

Gevoegde zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19

Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a.

(verzoeken om een prejudiciële beslissing, ingediend door respectievelijk de Tribunal Olt, de Curte de Apel Pitești, de Curte de Apel București, de Curte de Apel Brașov, de Curte de Apel Pitești en de Tribunal București)

Arrest van het Hof (Grote kamer) van 18 mei 2021

„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”

1. *Prejudiciële vragen – Bevoegdheid van het Hof – Handelingen van de instellingen – Begrip – Beschikking 2006/928 en op basis daarvan opgestelde verslagen – Daaronder begrepen (Art. 267 VWEU; beschikking 2006/928 van de Commissie)*

(zie punten 148-151 en dictum, punt 1)

2. *Recht van de Europese Unie – Waarden en doelstellingen van de Unie – Waarden – Eerbiediging van de rechtsstaat – Strekking – Toetreding tot de Unie – Geen afbreuk aan de bescherming van de waarden van de Unie – Verdrag betreffende de toetreding van Roemenië tot de Europese Unie – Werkingssfeer – Beschikking 2006/928 – Daaronder begrepen (Art. 2, 4, lid 3, 19, lid 1, tweede alinea, en 49 VEU; toetredingsakte van 2005, art. 2, 37 en 38; beschikking 2006/928 van de Commissie)*

(zie punten 160, 165, 169-172, 175-178 en dictum, punt 2)

3. *Recht van de Europese Unie – Waarden en doelstellingen van de Unie – Waarden – Eerbiediging van de rechtsstaat – Strekking – Toetreding tot de Unie – Geen afbreuk aan de bescherming van de waarden van de Unie – Verdrag betreffende de toetreding van Roemenië tot de Europese Unie – Beschikking 2006/928 – Werkingssfeer – Nationale regelingen inzake de organisatie van de rechterlijke macht – Daaronder begrepen (Art. 2, 4, lid 3, 19, lid 1, tweede alinea, en 49 VEU; toetredingsakte van 2005; beschikking 2006/928 van de Commissie)*

(zie punten 184, 185, 79 en dictum, punt 3)

4. *Lidstaten – Verplichtingen – Voorzien in de nodige rechtsmiddelen om effectieve rechterlijke bescherming te verzekeren – Inachtneming van het beginsel van onafhankelijkheid van rechters – Ad-interimbenoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie – Tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers – Niet-inachtneming van de gewone benoemingsprocedure die in het nationale recht geldt – Ontoelaatbaarheid (Art. 2 en 19 VEU; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 47, tweede alinea)*

(zie punten 188-192, 194-200, 205 en dictum, punt 4)

5. *Lidstaten – Verplichtingen – Voorzien in de nodige rechtsmiddelen om effectieve rechterlijke bescherming te verzekeren – Inachtneming van het beginsel van onafhankelijkheid van rechters – Oprichting van een afdeling binnen het openbaar ministerie voor onderzoek naar strafbare feiten die zijn gepleegd binnen het gerechtelijk apparaat – Afdeling die exclusief bevoegd is voor het voeren van onderzoeken – Ontoelaatbaarheid – Rechtvaardigingsgronden (Art. 2 en 19, lid 1, tweede alinea, VEU; toetredingsakte van 2005; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 47 en 48; beschikking 2006/928 van de Commissie)*

(zie punten 213, 214, 216, 219-221, 223 en dictum, punt 5)

6. *Lidstaten – Verplichtingen – Voorzien in de nodige rechtsmiddelen om effectieve rechterlijke bescherming te verzekeren – Inachtneming van het beginsel van onafhankelijkheid van rechters – Aansprakelijkheid van de staat en persoonlijke aansprakelijkheid van rechters voor justitiële fouten – Vaststelling van een justitiële fout in een procedure inzake de financiële aansprakelijkheid van de staat, zonder dat de betrokken rechter is gehoord – Vaststelling die bindend is voor de regresvordering inzake de persoonlijke aansprakelijkheid van de betrokken rechter – Ontbreken van waarborgen die noodzakelijk zijn om te voorkomen dat druk wordt uitgeoefend op de rechterlijke activiteiten, en om te verzekeren dat de rechten van verdediging van de betrokken rechter worden nageleefd – Ontoelaatbaarheid (Art. 19, lid 1, tweede alinea, VEU)*

(zie punten 226, 227, 229, 232-237, 241 en dictum, punt 6)

7. *Lidstaten – Verplichtingen – Voorzien in de nodige rechtsmiddelen om effectieve rechterlijke bescherming te verzekeren – Inachtneming van het beginsel van onafhankelijkheid van rechters – Voorrang – Rechtstreekse werking – Verplichtingen van de nationale rechterlijke instanties – Nationale grondwettelijke regeling volgens welke een lagere rechter een met het Unierecht strijdige nationale bepaling niet buiten toepassing mag laten – Ontoelaatbaarheid*

(Art. 2 en 19, lid 1, tweede alinea, VEU; toetredingsverdrag van 2005; beschikking 2006/928 van de Commissie)

(zie punten 244-248, 250-252 en dictum, punt 7)

Samenvatting

Het Hof van Justitie spreekt zich uit over een reeks Roemeense hervormingen betreffende de rechterlijke organisatie, de tuchtregeling voor magistraten, de financiële aansprakelijkheid van de staat en de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters voor justitiële fouten

Bij het Hof zijn zes verzoeken om een prejudiciële beslissing ingediend door Roemeense rechterlijke instanties in het kader van gedingen tussen rechtspersonen of natuurlijke personen, enerzijds, en autoriteiten of organen zoals de Roemeense gerechtelijke inspectie, de hoge raad voor de magistratuur en het openbaar ministerie bij de hoogste rechterlijke instantie, anderzijds.

De hoofdgedingen zijn ontstaan in het kader van een ingrijpende hervorming op het gebied van justitie en corruptiebestrijding in Roemenië, die sinds 2007 door de Europese Unie wordt gemonitord middels het mechanisme voor samenwerking en toetsing dat bij beschikking 2006/928 is ingevoerd naar aanleiding van de toetreding van Roemenië tot de Unie¹ (hierna: „MST”).

Teneinde de onafhankelijkheid en de efficiëntie van de rechterlijke macht te verbeteren, heeft Roemenië in het kader van de toetredingsonderhandelingen in 2004 drie zogenoemde „wetten inzake het justitiële stelsel” vastgesteld, die betrekking hebben op het statuut van rechters en aanklagers, de gerechtelijke organisatie en de hoge raad voor de magistratuur. In de jaren 2017 tot 2019 zijn deze wetten gewijzigd bij wetten en noodverordeningen van de regering die op grond van de Roemeense grondwet zijn vastgesteld. Verzoekers in de hoofdgedingen stellen dat een aantal van deze wetswijzigingen onverenigbaar is met het Unierecht. Ter ondersteuning van hun beroepen verwijzen zij naar bepaalde adviezen en verslagen van de Europese Commissie over de voortgang van Roemenië met betrekking tot het MST. Volgens verzoekers worden de in 2017 tot 2019 door Roemenië vastgestelde wetsbepalingen in deze verslagen en adviezen bekritiseerd in het licht van de vereisten van doeltreffendheid van de corruptiebestrijding en de waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

In dit verband hebben de verwijzende rechters vragen over de aard en de rechtsgevolgen van het MST en de strekking van de op grond daarvan door de Commissie opgestelde verslagen. Volgens deze rechters vallen de inhoud, de aard en de looptijd van dat mechanisme onder de werkingssfeer van het toetredingsverdrag en zijn de in die verslagen geformuleerde eisen bindend voor Roemenië. In dit kader verwijzen die rechters echter naar nationale rechtspraak volgens welke het Unierecht geen voorrang heeft op de Roemeense grondwettelijke orde en beschikking 2006/928 niet als beoordelingsmaatstaf kan worden gebruikt in het kader van een grondwettigheidstoetsing, 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 aard en de looptijd ervan onder de werkingssfeer van het toetredingsverdrag vallen.

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 (PB 2006, L 354, blz. 56).

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats stelt de Grote kamer van het Hof vast 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 kunnen worden uitgelegd. Het Hof oordeelt vervolgens dat deze beschikking, wat de rechtsaard, de inhoud en de gevolgen ervan in de tijd betreft, binnen de werkingssfeer van het toetredingsverdrag valt, aangezien het een maatregel is die is vastgesteld op grond van de toetredingsakte en die toetredingsakte vanaf de toetreding van Roemenië tot de Unie voor deze staat bindend is.

Wat de rechtsgevolgen van beschikking 2006/928 betreft, stelt het Hof vast dat deze beschikking in al haar onderdelen vanaf de toetreding van Roemenië tot de Unie voor deze staat bindend is en dat Roemenië verplicht is te voldoen aan de in de bijlage bij deze beschikking vermelde ijkpunten, die eveneens bindend zijn. Deze ijkpunten, die zijn opgesteld vanwege tekortkomingen die de Commissie vóór de toetreding van Roemenië heeft vastgesteld, beogen met name te verzekeren dat Roemenië het rechtsstaatbeginsel eerbiedigt. Roemenië dient dus de passende maatregelen te nemen om aan die ijkpunten te voldoen, en mag geen maatregelen vaststellen die de nakoming van die ijkpunten in gevaar brengen.

Met betrekking tot de rechtsgevolgen van de door de Commissie op basis van beschikking 2006/928 opgestelde verslagen, wijst het Hof erop dat daarin eisen worden gesteld aan Roemenië en „aanbevelingen” voor deze lidstaat worden gedaan om Roemenië te helpen aan de ijkpunten te voldoen. Overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking moet Roemenië terdege rekening houden met die eisen en aanbevelingen en mag het geen maatregelen treffen of handhaven op de gebieden die onder de ijkpunten vallen en die afbreuk zouden kunnen doen aan het door die eisen en aanbevelingen beoogde resultaat.

Voorlopige benoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie

Na te hebben vastgesteld dat de regelingen inzake de organisatie van het justitiële stelsel in Roemenië binnen de werkingssfeer van beschikking 2006/928 vallen, herinnert het Hof er in de tweede plaats aan dat het bestaan van effectieve rechterlijke toetsing om de naleving van het Unierecht te verzekeren, inherent is aan het door het Verdrag betreffende de Europese Unie beschermde rechtsstaatbeginsel. Vervolgens benadrukt het Hof dat elke lidstaat moet verzekeren dat de instanties die als „rechterlijke instantie” deel uitmaken van zijn stelsel van beroepsmogelijkheden, voldoen aan de vereisten van een daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden. Aangezien de betrokken nationale regelingen van toepassing zijn op de gewone rechterlijke instanties die uitspraak moeten doen over vragen die verband houden met de toepassing of de uitlegging van het Unierecht, moeten zij aan die vereisten voldoen. In dit verband is de instandhouding van de onafhankelijkheid van deze instanties van primordiaal belang om hen te behoeden voor inmenging of druk van buitenaf teneinde niet alleen rechtstreekse beïnvloeding, maar ook meer indirecte vormen van beïnvloeding die de beslissingen van de betrokken rechters zouden kunnen sturen, uit te sluiten.

Ten slotte merkt het Hof met betrekking tot de tuchtregeling voor rechters op dat het vereiste van onafhankelijkheid impliceert dat wordt voorzien in de noodzakelijke waarborgen om te voorkomen dat deze regeling wordt gebruikt als systeem om politiek toezicht op de inhoud van rechterlijke beslissingen uit te oefenen. Een nationale regeling mag dus bij de justitiabelen geen twijfels doen rijzen over de vraag of de bevoegdheden van een gerechtelijk orgaan dat belast is

met tuchtonderzoeken en -procedures tegen rechters en aanklagers, niet worden gebruikt als instrument om druk dan wel politiek toezicht uit te oefenen op de werkzaamheden van die rechters en aanklagers.

In het licht van deze algemene overwegingen is het Hof van oordeel dat een nationale regeling dergelijke twijfels kan doen rijzen wanneer zij de regering van de betrokken lidstaat de mogelijkheid biedt om de bestuursleden van het orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en -procedures tegen rechters en aanklagers, te benoemen zonder de in het nationale recht neergelegde gewone benoemingsprocedure te volgen, zelfs al is die benoeming maar voorlopig.

Oprichting van een speciale afdeling die exclusief bevoegd is om door rechters en aanklagers gepleegde strafbare feiten te onderzoeken

In de derde plaats onderzoekt het Hof, nog steeds tegen de achtergrond van dezelfde algemene overwegingen, of 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, verenigbaar is met het Unierecht. Het Hof wijst erop dat een dergelijke regeling, om verenigbaar te zijn met het Unierecht, ten eerste moet worden gerechtvaardigd door objectieve en verifieerbare vereisten in verband met een goede rechtsbedeling en, ten tweede, moet waarborgen dat deze afdeling niet kan worden gebruikt als een instrument om politiek toezicht op de werkzaamheden van die rechters en aanklagers uit te oefenen. Daarnaast moet die afdeling haar bevoegdheid uitoefenen met inachtneming van de eisen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”). Indien niet aan deze eisen wordt voldaan, kan deze regeling worden opgevat als een instrument om rechters onder druk te zetten en te intimideren, waardoor afbreuk wordt gedaan aan het vertrouwen van de justitiabelen in de rechterlijke macht. Het Hof voegt daaraan toe dat de betrokken nationale regeling niet mag leiden tot niet-nakoming van de bijzondere verplichtingen die krachtens beschikking 2006/928 op het gebied van corruptiebestrijding op Roemenië rusten.

Het staat aan de nationale rechter om na te gaan of de hervorming die in Roemenië heeft geleid tot de oprichting van een gespecialiseerde afdeling binnen het openbaar ministerie die belast is met het onderzoek naar rechters en aanklagers, en de regels inzake de benoeming van aanklagers binnen die afdeling, die afdeling niet blootstellen aan invloed van buitenaf. Wat het Handvest betreft, staat het aan de nationale rechter om na te gaan of de betrokken nationale regeling niet belet dat de zaak van de betrokken rechters en aanklagers binnen een redelijke termijn wordt behandeld.

Financiële aansprakelijkheid van de staat en persoonlijke aansprakelijkheid van rechters voor justitiële fouten

In de vierde plaats oordeelt het Hof dat een nationale regeling inzake de financiële aansprakelijkheid van de staat en de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters voor schade als gevolg van justitiële fouten slechts verenigbaar kan zijn met het Unierecht wanneer de persoonlijke aansprakelijkheid van een rechter voor een dergelijke 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. Daarvoor is het van wezenlijk belang dat er regels zijn die 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. Het feit dat een beslissing een justitiële fout bevat, is als zodanig niet voldoende om de betrokken rechter persoonlijk aansprakelijk te stellen.

Wat de regels inzake de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters betreft, 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. Om te voorkomen dat die regels een afschrikkend effect hebben op rechters in de uitoefening van hun taak om onafhankelijk recht te spreken, moeten de autoriteiten die bevoegd zijn om dit onderzoek te starten en uit te voeren en om een regresvordering uit te oefenen, zelf hun taken als autoriteiten objectief en onpartijdig uitoefenen, en mogen de inhoudelijke voorwaarden en procedureregels geen aanleiding kunnen geven tot legitieme twijfel over de onpartijdigheid van die autoriteiten. Het is eveneens van belang dat de in 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. In het bijzonder mag het niet zo zijn dat de vaststelling dat er sprake is van een justitiële fout bindend is in het kader van de regresvordering van de staat tegen de betrokken rechter, ook al is die rechter niet gehoord in de eerdere procedure inzake de financiële aansprakelijkheid van de staat.

Beginsel van voorrang van het Unierecht

In de vijfde plaats oordeelt het Hof dat het beginsel van voorrang van het Unierecht zich verzet tegen een nationale grondwettelijke regeling volgens welke een lagere rechter een binnen de werkingssfeer van beschikking 2006/928 vallende nationale bepaling die in strijd is met het Unierecht niet op eigen gezag buiten toepassing mag laten. Het Hof brengt in herinnering dat de gevolgen van het beginsel van voorrang van het Unierecht volgens vaste rechtspraak bindend zijn 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. Het Hof herinnert er ook aan dat de nationale rechter het nationale recht zo veel mogelijk moet uitleggen in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht of op eigen gezag elke strijdige bepaling van nationaal recht die niet in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht kan worden uitgelegd, buiten toepassing moet laten. Indien is bewezen dat het VEU of beschikking 2006/928 is geschonden, verplicht het beginsel van voorrang van het Unierecht de verwijzende rechter om de betrokken bepalingen buiten toepassing te laten, ongeacht of zij van wetgevende dan wel van grondwettelijke aard zijn.