



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

N. EMILIOU

van 16 februari 2023¹

Zaak C-216/21

Asociația „Forumul Judecătorilor din România”,

YN

tegen

Consiliul Superior al Magistraturii

[verzoek van de Curte de Apel Ploiești (rechter in tweede aanleg Ploiești, Roemenië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Beschikking 2006/928/EG – 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 – Artikel 2 VEU – Rechtsstaatbeginsel – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Onafhankelijkheid van rechters – Nationale maatregel tot wijziging van de regels voor de bevordering van rechters in lagere rechterlijke instanties”

I. Inleiding

1. „Gerechtigheid moet niet enkel geschieden, je moet ze ook zien geschieden.” Dit befaamde grondbeginsel wordt veelvuldig ingeroepen bij kwesties inzake de onafhankelijkheid van rechters, aangezien de essentie van die kwesties is gelegen in het vertrouwen dat rechterlijke instanties in een democratische samenleving bij justitiabelen moeten wekken.²

2. In 2019 heeft de Afdeling voor rechters van de Consiliul Superior al Magistraturii (hoge raad voor de magistratuur, Roemenië; hierna: „CSM”) haar goedkeuring gehecht aan een nationale regeling tot hervorming van de bevorderingsprocedure die van toepassing is op rechters van lagere rechterlijke instanties in Roemenië (hierna: „bestreden regeling”).³ Verzoekers in het hoofdeding, de Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (Vereniging „Forum van

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Zie onder meer arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 15 juli 2010, *Gazeta Ukraina-Tsentr tegen Oekraïne*, CE:EVRM:2010:0715JUD001669504, § 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 3 mei 2007, *Bochan tegen Oekraïne*, CE:EVRM:2007:0503JUD000757702, § 66. Zie ook arrest 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 127 en aldaar aangehaalde rechtspraak; hierna: „arrest A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy)”].

³ Beslissing nr. 1348 van 17 september 2019 van de Afdeling voor rechters van de CSM houdende goedkeuring van de regeling betreffende de organisatie en de uitvoering van het vergelijkend onderzoek voor de bevordering van rechters.

Roemeense rechters”; hierna: „Roemeens rechtersforum”) en YN, verzoeken bij de Curte de Apel Ploiești (rechter in tweede aanleg Ploiești, Roemenië), de verwijzende rechter in de onderhavige zaak, om de gedeeltelijke nietigverklaring van de betreffende beslissing.

3. Zij stellen dat de bij de bestreden regeling ingevoerde hervorming problematisch is voor zover, volgens hen, de bevorderingsprocedure die van toepassing is op rechters van lagere nationale rechterlijke instanties wordt uitgevoerd door de presidenten en leden van de gerechtshoven waar functies moeten worden vervuld, en eerder is gebaseerd op subjectieve en discretionaire criteria dan op een objectieve beoordeling van de kandidaten bij die procedure, die uitsluitend – zoals vóór de vaststelling van de bestreden regeling het geval was – is gebaseerd op hun prestaties tijdens een schriftelijk examen.

4. Met het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing stelt de verwijzende rechter vragen over de verenigbaarheid van een dergelijke hervorming met het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, dat volgens hem voortvloeit uit artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) (recht op een onpartijdig gerecht) en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU (recht op daadwerkelijke rechtsbescherming), en uit de waarde van de rechtsstaat in de zin van artikel 2 VEU.

5. Kort gezegd, schenden wijzigingen van regelgeving zoals die welke op grond van de bestreden regeling tot stand zijn gekomen mijns inziens, om de redenen die ik hieronder zal uiteenzetten, het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht niet.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

6. Krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU „[voorzien] [d]e lidstaten [...] in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren”.

7. Artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, met het opschrift „Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht”, bepaalt het volgende:

„Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. [...]”

B. *Roemeens recht*

8. Lege nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (wet nr. 303/2004 betreffende het statuut van rechters en openbaar aanklagers) van 28 juni 2004, opnieuw bekendgemaakt in *Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 826 van 13 september 2005 (hierna: „wet nr. 303/2004”), is gewijzigd en aangevuld bij Lege nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (wet nr. 242/2018 tot wijziging en aanvulling van wet nr. 303/2004 betreffende het statuut van rechters en openbaar aanklagers) van 12 oktober 2018, *Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 868 van 15 oktober 2018 (hierna: „wet nr. 242/2018”), die in werking is getreden op 18 oktober 2018.

9. Bij wet nr. 242/2018 zijn de artikelen 46¹ tot en met 46³ ingevoegd in wet nr. 303/2004. Deze artikelen bepalen dat rechters en openbaar aanklagers uitsluitend worden bevorderd door middel van een op nationaal niveau georganiseerd vergelijkend onderzoek waarbij de werkprestaties en het gedrag van de kandidaten in de drie jaar voorafgaande aan de bevorderingsprocedure worden beoordeeld. De specifieke regels betreffende de organisatie en de uitvoering van deze bevorderingsprocedures worden vastgesteld bij regelingen van de Afdeling voor rechters respectievelijk de Afdeling voor openbaar aanklagers van de CSM.

10. De bestreden regeling, die regels bevat betreffende de organisatie en de uitvoering van vergelijkende onderzoeken voor de bevordering van zittende rechters, is vastgesteld ingevolge de artikelen 46¹ tot en met 46³ van wet nr. 303/2004. Zij is goedgekeurd bij beslissing nr. 1348 van 17 september 2019 van de Afdeling voor rechters van de CSM.

III. Feiten, nationale procedure en prejudiciële vragen

11. Bij beroepschrift, ingekomen op 12 november 2019, hebben verzoekers in het hoofdeding de Curte de Apel Ploiești verzocht om gedeeltelijke vernietiging van beslissing nr. 1348 van 17 september 2019 van de Afdeling voor rechters van de CSM houdende goedkeuring van de bestreden regeling. Zij voeren aan dat die regeling het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht schendt en is vastgesteld in strijd met de aanbevelingen in de diverse verslagen die de Europese Commissie heeft opgesteld in het kader van het „mechanisme voor samenwerking en toetsing” (hierna: „MST”), dat bij de toetreding van Roemenië tot de Unie is ingesteld.

12. Ten eerste betogen zij dat de bestreden regeling te veel macht in handen van de presidenten van de gerechtshoven legt, aangezien de selectiecommissie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de bevorderingsprocedure is samengesteld uit de president van het betreffende gerechtshof en andere leden van die rechterlijke instantie, van wie de benoeming in de selectiecommissie gebaseerd is op een voorstel van het bestuur van het gerechtshof (waarin de president ook zitting heeft). In de praktijk zijn de leden van de selectiecommissie ook verantwoordelijk voor het beslissen in hoger beroepen tegen de uitspraken van de kandidaten die zitting hebben in lagere rechterlijke instanties en voor het periodiek evalueren van de werkprestaties van de kandidaten als rechter zodra en indien zij naar een gerechtshof zijn bevorderd.⁴

13. Ten tweede voeren zij aan dat in de bevorderingsprocedure die bij die regeling is ingevoerd, te veel gewicht wordt toegekend aan een subjectieve evaluatie van de werkzaamheden en het gedrag van de kandidaten in de drie jaar voorafgaande aan hun deelname aan die procedure. In het kader van die evaluatie toetst de selectiecommissie slechts een klein aantal van de door elke kandidaat opgestelde uitspraken. Daarnaast hangt het succes van de kandidaten in de bevorderingsprocedure niet af van hun verdiensten, maar veeleer van de subjectieve meningen van die commissie over de kandidaten en van de standpunten van de collega-magistraten op basis van het gedrag van de kandidaten.

14. Naar de mening van verzoekers in het hoofdeding kunnen de bij de bestreden regeling tot stand gebrachte wijzigingen leiden tot een houding van hiërarchische ondergeschiktheid ten opzichte van leden van de gerechtshoven, aangezien de kandidaten, teneinde te worden

⁴ Zie voor nadere informatie over de samenstelling van de commissies die verantwoordelijk zijn voor de periodieke evaluaties van rechters artikel 39, lid 3, van wet nr. 303/2004.

bevorderd, ertoe zouden kunnen worden aangezet om zich dienstbaar op te stellen ten opzichte van de presidenten en andere leden van de gerechtshoven die zitting hebben in de selectiecommissies.

15. Aangezien de Curte de Apel Ploiești vragen heeft over de verenigbaarheid met het Unierecht van de bij de bestreden regeling ingevoerde hervorming, heeft deze rechter de behandeling van de zaak geschorst en de volgende vragen aan het Hof voorgelegd:

- „1) Dient het [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]? Behoren de inhoud, de aard en de looptijd van het [MST] tot de werkingssfeer van het [Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie⁵]? Zijn de vereisten die zijn geformuleerd in de in het kader van het [MST] opgestelde verslagen bindend voor Roemenië?
- 2) Kan het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, dat is neergelegd in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest, alsmede in de rechtspraak van het Hof betreffende artikel 2 VEU, aldus worden gelezen dat het ook doelt op procedures tot bevordering van zittende rechters?
- 3) Wordt dit beginsel geschonden wanneer een systeem voor bevordering naar een hogere rechterlijke instantie wordt ingesteld dat uitsluitend is gebaseerd op een summiere beoordeling van het werk en het gedrag door een uit de president van de beroepsinstantie en rechters van die instantie samengestelde commissie die, naast een periodieke beoordeling van rechters, afzonderlijk de beoordeling van de rechters met het oog op hun bevordering en het rechterlijk toezicht op de door hen gewezen uitspraken uitoefent?
- 4) Wordt het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, dat is verankerd in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest, alsmede in de rechtspraak van het Hof betreffende artikel 2 VEU, geschonden indien [Roemenië] de voorspelbaarheid en rechtszekerheid van het Unierecht ondermijnt door al tien jaar het [MST] met de op grond daarvan opgestelde verslagen te aanvaarden en zich eraan te conformeren, maar dan plotsklaps de bevorderingsprocedure voor rechters met uitvoerende functies te wijzigen, in strijd met de [MST-]aanbevelingen?”

16. Het verzoek om een prejudiciële beslissing van 16 februari 2021 is ingekomen op 6 april 2021. Het Roemeense rechtersforum, de CSM, de Poolse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Er heeft geen terechtzitting plaatsgevonden.

IV. Analyse

17. De onderhavige zaak biedt het Hof gelegenheid om zich voor het eerst uit te spreken over de toepassing van zijn rechtspraak inzake de onafhankelijkheid van rechters op bevorderingsprocedures die op hen van toepassing zijn, en om te onderzoeken of een hervorming zoals die welke bij de bestreden regeling in Roemenië is ingevoerd, verenigbaar is met de in die rechtspraak geformuleerde vereisten.

⁵ Op 25 april 2005 in Luxemburg door Roemenië ondertekend (PB 2005, L 157, blz. 11).

18. Alvorens de prejudiciële vragen te bespreken, zal ik summier de voor de onderhavige zaak relevante contextuele factoren schetsen.

A. Voorgeschiedenis van het hoofdgeding en opmerkingen vooraf

19. Tijdens de onderhandelingen die in 2007 hebben geresulteerd in de toetreding van Roemenië tot de Unie, zijn zorgen geuit over ernstige tekortkomingen in het rechtsstelsel en de bestrijding van corruptie in die staat.⁶ Ter verlichting van die zorgen heeft de Commissie op grond van haar recht daartoe krachtens de artikelen 37 en 38 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië⁷ een beschikking⁸ vastgesteld, waarin zij het belang heeft benadrukt van de rechtsstaat als randvoorwaarde voor elke staat die lid wil worden van de Europese Unie⁹, en heeft herinnerd aan de noodzaak voor alle lidstaten om te beschikken over een onpartijdig en onafhankelijk justitieel stelsel.¹⁰ Bij die beschikking is het MST ingesteld, een overgangsmaatregel om het Roemenië in de jaren na zijn toetreding tot de Unie mogelijk te maken zich blijvend in te spannen om zijn gerechtelijk apparaat te hervormen en de bestrijding van corruptie te intensiveren.

20. Concreet gesteld moet de Commissie op grond van de MST-beschikking periodieke verslagen opstellen. Die verslagen zijn bedoeld om de vooruitgang in Roemenië op het gebied van de hervorming van zijn justitiële stelsel periodiek te toetsen aan een reeks ijkpunten (hierna: „MST-ijkpunten”)¹¹, die een uitwerking vormen van de bijzondere verbintenissen en verplichtingen die Roemenië bij de afsluiting van de toetredingsonderhandelingen is aangegaan, met name met betrekking tot de waarborging en de verbetering van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht op zijn gehele grondgebied.¹²

21. Binnen die context is op zowel nationaal als Unieniveau bijzondere aandacht besteed aan de vraag of de recente hervormingen van het justitiële stelsel in Roemenië de onafhankelijkheid van de nationale rechters voldoende beschermen. Reeds in 2019 zijn bij het Hof diverse zaken aanhangig gemaakt met betrekking tot wijzigingen die in de periode 2018-2019 in Roemenië zijn vastgesteld ten aanzien van de straf- en tuchtprocedures waaraan leden van het Roemeens gerechtelijk apparaat onderworpen kunnen worden, en het voor hen geldende rechtskader voor civielrechtelijke aansprakelijkheid.

22. Het Hof heeft de verenigbaarheid van die wijzigingen met het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht beoordeeld in het arrest *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a.*¹³ Daarin heeft het ook verduidelijkt dat de MST-beschikking en de op basis van die

⁶ Die zorgen zijn opgenomen in bijlage IX bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië (zie met name punt 3 van die bijlage, dat ziet op de vaststelling en uitvoering van een actieplan en strategie voor de hervorming van het gerechtelijk apparaat).

⁷ PB 2005, L 157, blz. 203.

⁸ 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; hierna: „MST-beschikking”).

⁹ Zie overwegingen 2, 4 en 6 van de MST-beschikking.

¹⁰ Zie overweging 3 van de MST-beschikking.

¹¹ Zie arrest van 18 mei 2021, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393; hierna: „arrest „Asociația Forumul Judecătorilor din România’ e.a.”, punt 175).

¹² *Ibidem*, punt 170.

¹³ Voor al die zaken is slechts één arrest geweest, maar heeft advocaat-generaal Bobek twee conclusies genomen [de ene in de zaak *Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice* (C-397/19, EU:C:2020:747) en de andere in de zaak *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 en C-355/19, EU:C:2020:746)].

beschikking door de Commissie opgestelde verslagen handelingen van een instelling van de Unie zijn die ter uitlegging kunnen worden voorgelegd aan het Hof. Daarnaast heeft het geoordeeld dat de MST-beschikking in al haar onderdelen verbindend is voor Roemenië, tezamen met de MST-ijkpunten, die de eerbiediging door die lidstaat van het in artikel 2 VEU verankerde rechtsstaatbeginsel beogen te verzekeren. Ook heeft het verklaard dat Roemenië verplicht is om voor de nakoming van die ijkpunten passende maatregelen te nemen, waarbij die lidstaat terdege rekening moet houden met de door de Commissie op grond van de MST-beschikking opgestelde verslagen en in het bijzonder met de in die verslagen geformuleerde aanbevelingen.¹⁴

23. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is pas enkele weken vóór het wijzen van het arrest Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a. ingekomen bij het Hof.¹⁵ Ik merk echter op dat de verwijzende rechter met zijn eerste vraag wederom verduidelijking wenst te verkrijgen over de aard en de juridische gevolgen van de MST-beschikking en de op grond van die beschikking vastgestelde verslagen.

24. Aangezien die vraag reeds in dat eerdere arrest is beantwoord aan de hand van de bevindingen van het Hof, wordt in deze conclusie, conform het verzoek van het Hof, louter aandacht besteed aan de overige drie prejudiciële vragen.

25. Mijn analyse is als volgt opgebouwd. Ten eerste wijd ik enkele woorden aan de werkingsfeer en de relevantie van de diverse bepalingen van Unierecht die de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing ter sprake brengt (B). Ook ga ik in op de bezwaren tegen de bevoegdheid van het Hof die de CSM en de Poolse regering hebben aangevoerd (C). Vervolgens schets ik de rechtspraak van het Hof inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht (zoals deze afgeleid kan worden uit het arrest Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a. en andere zaken) en leg ik uit waarom mijns inziens ook in het kader van procedures tot bevordering van zittende rechters voldoende garanties van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht moeten worden gehandhaafd (tweede vraag) (D). Gelet op die rechtspraak zal ik de redenen uiteenzetten waarom ik van mening ben dat, behoudens de door de verwijzende rechter uit te voeren verificatie, een hervorming zoals die welke bij de bestreden regeling is ingevoerd, *niet* indruist tegen het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht (derde vraag) (E). Ten slotte ga ik in op de zorgen van de verwijzende rechter dat een dergelijke hervorming in strijd zou kunnen zijn met de aanbevelingen in enkele van de door de Commissie in het kader van het MST opgestelde verslagen (vierde vraag).

B. Relevante bepalingen van Unierecht: artikel 2 en artikel 19, lid 1, VEU en/of artikel 47 van het Handvest

26. In de prejudiciële vragen zijn artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 47 van het Handvest en artikel 2 VEU aangemerkt als de relevante Unierechtelijke bepalingen waaraan de verenigbaarheid van de bestreden regeling moet worden getoetst. Het verband tussen deze bepalingen komt duidelijk uit de rechtspraak van het Hof naar voren. Zo heeft het Hof geoordeeld dat het vereiste van onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties tot de kern

¹⁴ Zie arrest Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a. (punten 1 en 2 van het dictum).

¹⁵ Volledigheidshalve dien ik te vermelden dat bij het Hof een andere reeks zaken aanhangig is gemaakt met betrekking tot de rechterlijke organisatie in Roemenië, concreet betreffende de vraag of het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zich verzet tegen een beslissing van een nationaal grondwettelijk hof dat zich bij de uitoefening van zijn grondwettelijke bevoegdheden uitsprekt over de wettigheid van de samenstelling van de rechtsprekende formaties van de nationale hoogste rechterlijke instantie [zie arrest van 21 december 2021, Euro Box Promotion e.a. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19, EU:C:2021:1034; hierna: „arrest Euro Box Promotion e.a.”)].

behoort van zowel het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming (artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU) als het fundamentele recht op een eerlijk proces (artikel 47, tweede alinea, van het Handvest), dat van het grootste belang is als onder meer waarborg dat de in artikel 2 VEU verankerde waarden die de lidstaten gemeen hebben, met name die van de rechtsstaat, worden behouden.¹⁶ Als zodanig is het duidelijk dat er binnen de rechtsorde van de Unie slechts één beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bestaat en dat artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest, wat die onafhankelijkheid betreft, in wezen dezelfde inhoud hebben.¹⁷

27. Niettemin betekent het bestaan van die afzonderlijke rechtsgrondslagen en van de verschillende functies van artikel 19 VEU en artikel 47 van het Handvest dat het soort onderzoek dat het Hof moet verrichten om na te gaan of het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in acht is genomen, kan verschillen.

28. Ter zake heeft advocaat-generaal Bobek uiteengezet¹⁸ dat artikel 19 VEU een ruime werkingssfeer heeft. Dat artikel verplicht de lidstaten onder meer om te „voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming [...] te verzekeren”, en heeft dus hoofdzakelijk betrekking op de structurele en systeemaspecten van de nationale rechtskaders in plaats van op elementen van concrete gevallen of de individuele dossiers. Tegelijkertijd ligt de drempel voor schending van artikel 19, lid 1, VEU tamelijk hoog. Het doel van die bepaling is niet om alle mogelijke problemen met betrekking tot de nationale rechterlijke macht te vatten, maar enkel die problemen die van een dergelijke ernst zijn en/of dusdanig systemisch van aard zijn dat deze de goede werking van het nationaal gerechtelijk apparaat bedreigen en het vermogen van de betrokken lidstaat om justitiabelen toereikende rechtsmiddelen te bieden, in gevaar brengen.

29. Artikel 47 van het Handvest is daarentegen gericht op de bescherming van het subjectieve recht van elke partij bij een procedure op een doeltreffende voorziening in rechte en een eerlijk proces bij een „onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld”. De toetsing van de „onafhankelijkheid” van een rechterlijke instantie in deze context vereist een gedetailleerde en concrete beoordeling van de relevante omstandigheden, terwijl vragen die verband houden met enig structureel of systeemkenmerk van het nationale rechtsstelsel van de lidstaten slechts relevant zijn voor zover zij van invloed kunnen zijn geweest op de individuele procedure.¹⁹ Voor een beroep op artikel 47 van het Handvest dient echter aan specifieke voorwaarden te worden voldaan. Het Handvest kan namelijk pas als geheel toepasselijk zijn wanneer de betreffende situatie binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.²⁰ Daarnaast kan een punt dat kan leiden tot schending van artikel 47 van het Handvest in beginsel alleen worden opgeworpen met betrekking tot een door het Unierecht gewaarborgd subjectief recht.

¹⁶ Zie arrest van 6 oktober 2021, *W.Ž.* (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming) (C-487/19, EU:C:2021:798, punt 108 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁷ Zie onder meer conclusies van advocaat-generaal Bobek in gevoegde zaken *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a.* (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403, punt 162), en in de zaak *Getin Noble Bank* (C-132/20, EU:C:2021:557, punt 36). Zie ook conclusies van advocaat-generaal Hogan in de zaak *Repubblika* (C-896/19, EU:C:2020:1055, punten 45 en 46), en van advocaat-generaal Tanchev in gevoegde zaken *A. K. e.a.* (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:551, punt 85).

¹⁸ Zie conclusies van advocaat-generaal Bobek in de zaak *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 en C-355/19, EU:C:2020:746, punten 183-225), in gevoegde zaken *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a.* (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403, punten 162-169), en in de zaak *Getin Noble Bank* (C-132/20, EU:C:2021:557, punten 36-41).

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Zie artikel 51, lid 1, van het Handvest.

30. Dit verschil in werkingssfeer en doel tussen artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest, en in de voorwaarden inzake de toepasselijkheid van deze bepalingen, betekent dat er in het algemeen twee soorten zaken voor het Hof kunnen worden gebracht met betrekking tot de verenigbaarheid van nationale bepalingen met het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.²¹ Enerzijds zijn dat zaken waarin een kwestie betreffende de onafhankelijkheid van de rechters aanhangig wordt gemaakt door een justitiabele, als een incidentele kwestie in een situatie waarin hij beweert dat zijn door het Unierecht beschermde individuele rechten zijn geschonden. In dergelijke gevallen wordt de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht specifiek onderzocht door de lens van artikel 47 van het Handvest. Anderzijds zijn dat zaken die betrekking hebben op de verenigbaarheid „in abstracto” van bepaalde in de lidstaten vastgestelde wetgevingsinstrumenten of structurele elementen met de vereisten van het Unierecht, die geen verband houden met een specifieke zaak van schending van het individuele recht op een eerlijk proces. In die context zal het Hof gewoonlijk artikel 19, lid 1, VEU als zijn belangrijkste of enige ijkpunt gebruiken.²²

31. De onderhavige zaak is ietwat ongebruikelijk. Enerzijds blijkt uit het dossier dat verzoekers in het hoofdgeding niet stellen dat hun door het Unierecht beschermde individuele rechten geschonden zijn, maar eerder dat de bij de bestreden regeling ingevoerde hervorming een vraagstuk van systemische, transversale aard doet ontstaan. Zij verzoeken de verenigbaarheid van die hervorming met het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht „in abstracto” te beoordelen. Anderzijds kan moeilijk worden aangenomen dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU het belangrijkste of enige ijkpunt is bij die beoordeling en dat artikel 47 van het Handvest in casu van geen belang is. Zoals advocaat-generaal Bobek in zijn conclusie in de zaak *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”* e.a.²³ heeft opgemerkt, hebben nationale bepalingen zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, de eigenaardigheid dat zij, zoals ik in onderdeel A hierboven heb uiteengezet, zijn vastgesteld als een „nationale uitvoering”, door Roemenië, van de MST-beschikking en van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië. Het gaat derhalve om het gedrag van een lidstaat (in casu Roemenië) in een situatie waarin die lidstaat zijn verplichtingen krachtens het Unierecht ten uitvoer brengt en dus binnen de werkingssfeer van het Unierecht handelt, en waarin dientengevolge de toepassing van het Handvest wordt geactiveerd.

32. Ik ben het met advocaat-generaal Bobek eens dat die specifieke context de deur openzet naar een tweede scenario, dat verschilt van het hierboven in punt 29 geschetste scenario, waarin het Hof kan uitgaan van de bepalingen van het Handvest (waaronder artikel 47 ervan) – die dezelfde waarde hebben als de bepalingen van de Verdragen²⁴ –, niet in relatie tot een inbreuk op

²¹ Zie conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”* e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 en C-355/19, EU:C:2020:746, punten 236 en 237).

²² Volledigheidshalve voeg ik hieraan toe dat het Hof, ongeacht op welke van deze twee bepalingen (artikel 19 VEU of artikel 47 van het Handvest) het zich baseert, gewoonlijk niet afzonderlijk toetst aan artikel 2 VEU (rechtsstaat), hoewel die bepaling uiteraard doorwerkt in de beoordeling van het Hof en daarvoor ook van belang is en feitelijk veelvuldig in samenhang met artikel 19, lid 1, VEU en/of artikel 47 van het Handvest wordt beschouwd. Deze beide bepalingen kunnen namelijk beide worden gezien als een concrete uitdrukking van artikel 2 VEU, aangezien de rechtsstaat, als een van de kernwaarden waarop de Europese Unie berust, wordt gewaarborgd middels de garantie van het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming (artikel 19 VEU) en het recht op een onpartijdig gerecht (artikel 47 van het Handvest) (zie arresten van 24 juni 2019, *Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy)* [C-619/18, EU:C:2019:531, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak; hierna: „arrest Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy)”), 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 108). Zie ook conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”* e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 en C-355/19, EU:C:2020:746, punt 225).

²³ Conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”* e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 en C-355/19, EU:C:2020:746, punten 198-200).

²⁴ Zie artikel 6, lid 1, VEU.

individuele rechten (waarvan, zoals ik heb opgemerkt, in casu geen schending wordt aangevoerd), maar als een objectieve maatstaf of een objectief ijkpunt om de uitvoering door Roemenië van de vereisten van het Unierecht op verenigbaarheid te beoordelen.

33. Mijns inziens volgt hieruit dat de onderhavige zaak past in de tweede categorie zaken zoals beschreven in punt 30 hierboven, voor zover zij eerder een „abstracte” toetsing van de verenigbaarheid van de bij de bestreden regeling ingevoerde hervorming met het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht verlangt dan een concrete toetsing van een vermeende schending van individuele rechten. Echter, gelet op de specifieke context van de onderhavige zaak (waarbij Roemenië aan het MST onderworpen is en het Handvest dientengevolge op de achtergrond van de daarbij vastgestelde nationale regelingen speelt) ben ik van mening dat – eerder dan enkel artikel 19, lid 1, VEU – zowel artikel 47 van het Handvest als artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 VEU, aangemerkt kunnen worden als relevante ijkpunten met het oog op de bedoelde toetsing.²⁵

C. Bevoegdheid van het Hof

34. De CSM en de Poolse regering hebben een aantal bezwaren aangevoerd, waarbij zij in wezen hebben gesteld dat de prejudiciële vragen niet-ontvankelijk zijn, omdat het Hof niet bevoegd is om er kennis van te nemen. Naar de mening van die partijen valt de organisatie van het justitiële stelsel – waaronder aangelegenheden zoals procedures tot bevordering van nationale rechters – binnen de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten en buiten de werkingssfeer van het Unierecht. Volgens hen valt dat gebied dus niet onder de bevoegdheid van het Hof.

35. Mijns inziens gaan deze argumenten niet op en kunnen zij gemakkelijk worden afgewezen. Zoals ik in punt 31 hierboven heb aangegeven, is de bestreden regeling door Roemenië vastgesteld terwijl die lidstaat aan het MST was onderworpen. Zij dient dus beschouwd te worden als een „nakoming” van de verplichtingen die aan die lidstaat zijn opgelegd bij het MST, een handeling van een instelling van de Unie die voor die lidstaat in al haar onderdelen verbindend is.²⁶ Tegen een dergelijke achtergrond zou het verkeerd zijn om ervan uit te gaan dat de onderhavige zaak buiten de werkingssfeer van het Unierecht valt.

36. Daarnaast zijn de bezwaren van de CSM en de Poolse regering bepaald niet nieuw en zijn deze feitelijk eerder door onder meer die regering aangevoerd in een aantal andere zaken die ook verband houden met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.²⁷

37. In die eerdere zaken heeft het Hof die bezwaren consequent behandeld, waarbij het heeft benadrukt dat de rechterlijke organisatie in de lidstaten weliswaar onder hun eigen bevoegdheid blijft vallen, maar dat vaststaat dat de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid de verplichtingen in acht moeten nemen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht, waaronder de uit artikel 2 en artikel 19, lid 1, VEU voortvloeiende verplichtingen.²⁸

²⁵ Advocaat-generaal Bobek is tot een vergelijkbare oplossing gekomen in zijn conclusie in de zaak Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 en C-355/19, EU:C:2020:746, punt 226). Zie ook conclusie van advocaat-generaal Saugmandsgaard Øe in de zaak Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395, punten 42 en 53).

²⁶ Zie punt 22 hierboven.

²⁷ Zie onder meer arrest Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy). Zie ook arresten van 26 maart 2020, Miasto Łowicz en Prokurator Generalny (C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234), en 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, EU:C:2021:153).

²⁸ Zie 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 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38. Het voorwerp van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft nu juist wederom de verplichtingen van de lidstaten die voortvloeien uit die bepalingen, tezamen met artikel 47 van het Handvest en de MST-beschikking, en de vraag of de betrokken nationale bepalingen in feite met die verplichtingen verenigbaar zijn. Voorts zien de bezwaren van de CSM en de Poolse regering in wezen op de daadwerkelijke draagwijdte van het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zoals dat is vastgelegd in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 2 VEU, en bijgevolg op de uitlegging van die bepalingen. Zoals het Hof heeft geoordeeld, valt een dergelijke uitlegging duidelijk onder zijn bevoegdheid krachtens artikel 267 VWEU.²⁹

D. Onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en procedures tot bevordering van zittende rechters (tweede vraag)

39. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht aldus moet worden gelezen dat het ook slaat op procedures tot bevordering van zittende rechters.

40. Dienaangaande merk ik op dat de CSM van mening is dat de tweede vraag niet-ontvankelijk is, op de grond dat het antwoord op die vraag zo duidelijk uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat er redelijkerwijs geen ruimte voor twijfel kan bestaan. In dat verband wens ik er enkel op te wijzen dat een dergelijke omstandigheid, indien bewezen, voor het Hof weliswaar aanleiding kan zijn om overeenkomstig artikel 99 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie bij beschikking uitspraak te doen over een zaak, maar een nationale rechterlijke instantie niet belet om een prejudiciële vraag te stellen en evenmin tot gevolg heeft dat de aldus gestelde vraag daardoor niet-ontvankelijk wordt.³⁰ Derhalve is er mijns inziens geen reden om, zoals de CSM aanvoert, te concluderen dat de tweede vraag niet-ontvankelijk is.

41. Om die vraag te kunnen beantwoorden, schets ik eerst de rechtspraak van het Hof inzake de onafhankelijkheid van nationale rechters in verhouding tot artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 2 VEU (1), waarna ik uiteenzet waarom het beginsel van onafhankelijkheid van rechters mijns inziens van toepassing is op de bevorderingsprocedures die op hen van toepassing zijn (2).

1. Rechtspraak inzake onafhankelijkheid van de rechterlijke macht

42. Om te beginnen merk ik op dat noch artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, noch artikel 47 van het Handvest de lidstaten een bepaald model oplegt voor hun rechterlijke organisatie. Deze bepalingen beogen eerder om nationale bepalingen betreffende de rechterlijke organisatie uit te sluiten die in de betrokken lidstaten de bescherming van het rechtsstaatbeginsel ingevolge artikel 2 VEU ondermijnen.³¹ Als zodanig richt de rechtspraak die het Hof inzake het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht heeft ontwikkeld, zich op minimale vereisten waaraan nationale stelsels moeten voldoen. Deze minimale vereisten mogen in het bijzonder niet

²⁹ Ibidem, punt 69.

³⁰ Zie arrest Euro Box Promotion e.a. (punt 138 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

³¹ Zie arrest Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a. (punt 189). Zie ook beschikking van 7 november 2022, FX e.a. (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof III) (C-859/19, C-926/19 en C-929/19, EU:C:2022:878, punt 109).

in strijd komen met het beschermingsniveau dat is vastgesteld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”), zoals uitgelegd door het EHRM.³²

43. In die context heeft het Hof geoordeeld dat het begrip onafhankelijkheid van rechters twee aspecten omvat. Het eerste, externe, aspect vereist dat de betrokken instantie haar taken volledig autonoom uitoefent, zonder enig hiërarchisch of ondergeschikt verband en zonder enige instructies of aanwijzingen van anderen te ontvangen, en aldus beschermd is tegen inmenging of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in gevaar zou kunnen brengen en van invloed zou kunnen zijn op hun beslissingen. Het tweede, interne, aspect sluit aan bij het begrip onpartijdigheid en heeft tot doel te waarborgen dat ten opzichte van de partijen bij het geding en hun respectieve belangen met betrekking tot het voorwerp van het geding een gelijke afstand wordt gehouden. Dit aspect vereist objectiviteit en het ontbreken van enig ander belang bij de oplossing van het geschil dan de strikte toepassing van de rechtsregel.³³ Beide aspecten zijn uiteraard nauw met elkaar verbonden.³⁴

44. In dat verband heeft het Hof één enkele toets ontworpen, die in wezen vereist dat regels onder andere met betrekking tot de samenstelling van, of de benoeming bij een rechterlijke instantie of een orgaan dat rechtsprekende functies uitoefent, alsook de ambtstermijn en gronden voor verschoning, wraking en afzetting van de leden ervan, geschikt zijn om bij de justitiabelen elke legitieme twijfel erover weg te nemen dat deze instantie zich niet laat beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen.³⁵ Daarnaast heeft het Hof verklaard dat rechters moeten worden behoed voor de eventuele neiging te zwichten voor niet alleen elke rechtstreekse beïnvloeding, in de vorm van instructies, maar ook voor indirectere vormen van beïnvloeding die de beslissingen van de betrokken rechters zouden kunnen sturen.³⁶

45. Het Hof heeft in achtereenvolgende arresten bevestigd dat het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht een ruime draagwijdte heeft. Het is van toepassing op regels voor de benoeming van rechters³⁷, de voorwaarden inzake het verloop en de beëindiging van hun loopbaan (waaronder salariswijzigingen³⁸, hun afzetbaarheid³⁹, de tuchtregels⁴⁰ of strafprocedures⁴¹ waaraan zij onderworpen kunnen worden, en de mogelijkheid voor hen om te profiteren van een verlenging van de uitoefening van het ambt van rechter na het

³² Zie arrest A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (punt 118).

³³ Zie onder meer arrest van 5 november 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties) (C-192/18, EU:C:2019:924, punten 108-110 en aldaar aangehaalde rechtspraak; hierna: „arrest Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties)”).

³⁴ Zie onder meer EHRM, 3 mei 2011, Sutyagin tegen Rusland, CE:EVRM:2011:0503JUD003002402, § 183.

³⁵ Zie onder meer arrest Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

³⁶ Ibidem, punt 112. Zie ook onder meer arrest Euro Box Promotion e.a. (punten 225 en 226 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

³⁷ Zie arresten van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benaming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, EU:C:2021:153, punt 121), en 6 oktober 2021, W.Ž. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benaming) (C-487/19, EU:C:2021:798).

³⁸ Zie arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

³⁹ Zie met name arrest van 19 september 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, punt 51). Zie ook arresten Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (punt 75) en Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties) (punten 112 en 113).

⁴⁰ Zie arrest van 25 juli 2018, minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 67). Zie ook arrest Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a. (punt 199), waarin het Hof erop heeft gewezen dat het van groot belang is dat het orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures tegen rechters zijn taken objectief en onpartijdig uitoefent en daarbij niet van buitenaf wordt beïnvloed.

⁴¹ Zie arrest Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a. (punt 213).

bereiken van de normale pensioenleeftijd⁴²). Daarnaast geldt dit beginsel ook voor regels inzake hun detachering bij een hogere rechterlijke instantie door de minister van Justitie. Dergelijke regels dienen voldoende waarborgen te bieden om met name elk risico uit te sluiten dat deze detachering wordt gebruikt als middel om politieke controle uit te oefenen op de inhoud van rechterlijke beslissingen.⁴³

2. *Toepassing op procedures tot bevordering van zittende rechters*

46. Gelet op de rechtspraak die ik zojuist in herinnering heb gebracht, twijfel ik er niet aan, en bestrijden partijen in het hoofdeding ook niet, dat het beginsel van onafhankelijkheid van rechters van toepassing is op de bevorderingsprocedures die voor hen gelden. Zoals uit de in punt 45 hierboven gegeven voorbeelden blijkt, is dit beginsel reeds door het Hof toegepast op een breed scala aan aspecten en onderdelen van de structurele nationale rechterlijke organisatie en moet het aldus worden uitgelegd dat het een ruime draagwijdte heeft. In het bijzonder heeft het Hof reeds geoordeeld dat voldoende garanties van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht van kracht moeten blijven met betrekking tot de regels inzake de benoeming van rechters, hun detachering bij hogere rechterlijke instanties en de voorwaarden inzake het verloop en de beëindiging van hun loopbaan in ruimere zin. Procedures tot bevordering tussen verschillende niveaus rechterlijke instanties betreffen precies de wijze waarop rechters van lagere rechterlijke instanties geselecteerd worden om bij hogere rechterlijke instanties te kunnen worden benoemd of gedetacheerd.⁴⁴ Voorts behoren deze procedures tot de voorwaarden inzake het verloop en de beëindiging van de loopbanen van rechters. Zij zouden dus in overeenstemming moeten zijn met het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.⁴⁵

47. Gelet op deze aspecten ben ik van mening dat artikel 47 van het Handvest en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 VEU, aldus moeten worden uitgelegd dat het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ook van toepassing is op procedures tot bevordering van zittende rechters.

⁴² Zie voor de pensionering van rechters bij de hoogste rechterlijke instantie in Polen arrest Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy). Zie voor de pensionering van de rechters bij de gewone Poolse rechterlijke instanties arrest Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties).

⁴³ Zie arrest van 16 november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a. (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, punt 73).

⁴⁴ Een andere behandeling van bevorderingsprocedures dan van benoemingsbeslissingen zou mijns inziens eenvoudigweg absurd zijn. De lidstaten zouden dan verplicht zijn om het bestaan van voldoende garanties van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te verzekeren met betrekking tot de eerste benoeming van een rechter bij een lagere rechterlijke instantie, maar niet ten aanzien van de manier waarop hij vervolgens wordt geselecteerd om zitting te kunnen nemen in een hogere rechterlijke instantie, zonder dat daarbij sprake is van enige geldige grond voor die discrepantie.

⁴⁵ Dienaangaande merk ik op dat het EHRM heeft verklaard dat procedures tot bevordering van rechters van invloed zijn op de onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat, en daarmee impliciet heeft erkend dat het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht op dergelijke procedures van toepassing is (zie EHRM, 15 september 2015, Tsanova-Gecheva tegen Bulgarije, CE:EVRM:2015:0915JUD004380012, § 104). Zie ook Aanbeveling CM/Rec(2010)12 van het Comité van ministers van de Raad van Europa en memorie van toelichting van 17 november 2010, „Judges: independence, efficiency and responsibilities” (beschikbaar op: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>), waarin in punt 49 staat vermeld dat de onafhankelijkheid van rechters niet alleen dient te worden beschermd wanneer zij worden benoemd, maar gedurende hun gehele loopbaan, en dat de term ‚loopbaan’ bevordering omvat.

E. Schendt een hervorming zoals Roemenië die heeft ingevoerd het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht? (Derde en vierde vraag)

48. Met zijn derde en zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een hervorming zoals die welke bij de bestreden regeling in Roemenië is ingevoerd, verenigbaar is met het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Ook vraagt hij zich af of een dergelijke hervorming in strijd is met de aanbevelingen in de verslagen die in het kader van het MST door de Commissie zijn opgesteld.

49. Alvorens ik die vragen bespreek, maak ik drie opmerkingen vooraf.

50. Ten eerste voert de CSM aan dat de derde en de vierde vraag niet-ontvankelijk zijn, omdat deze gebaseerd zijn op een verkeerde beschrijving van de procedure die in het hoofdgeding aan de orde is. In dit verband herinner ik eraan dat het vaste rechtspraak is dat er een vermoeden van relevantie rust op de vragen inzake de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen een gegeven feitelijk en juridisch kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof staat de juistheid te onderzoeken.⁴⁶ Verder merk ik op dat de argumenten van de CSM betreffende de niet-ontvankelijkheid van de derde en de vierde vraag in feite zien op de inhoud van die vragen en op het antwoord dat het Hof in dat opzicht zal geven. Hieruit volgt dat de derde en de vierde vraag mijns inziens ontvankelijk zijn.

51. Ten tweede betekent het feit dat de onderhavige zaak, zoals ik in onderdeel B hierboven heb opgemerkt, een „abstracte” verenigbaarheidsbeoordeling⁴⁷ van de bij de bestreden regeling ingevoerde hervorming vereist, niet dat louter het risico van misbruik van de op grond van die hervorming ingevoerde procedure volstaat om deze procedure in zijn geheel te veroordelen. Zoals advocaat-generaal Bobek heeft opgemerkt⁴⁸, moet bij het Hof een overtuigend argument worden aangevoerd met betrekking tot de wijze waarop een bepaalde procedure, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, zich concreet en specifiek leent tot het in gevaar brengen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

52. Meer in het bijzonder moeten de in dat verband ter sprake gebrachte vraagstukken, in overeenstemming met de toets die ik in punt 44 hierboven heb beschreven, bij de justitiabelen gerechtvaardigde twijfels wekken over de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de betrokken rechters; anders kan er geen sprake zijn van een structureel probleem inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Zoals het Hof onder verwijzing naar de rechtspraak van het EHRM in dat verband heeft benadrukt, is een van de relevante elementen die in overweging dienen te worden genomen om het element van de „onafhankelijkheid” vast te stellen, de vraag of het orgaan „de indruk wekt onafhankelijk te zijn”, aangezien het hier juist gaat om het vertrouwen dat rechterlijke instanties in een democratische samenleving bij justitiabelen moeten wekken. Het hoofdelement bestaat er met andere woorden in hoe het publiek de

⁴⁶ Zie arrest Euro Box Promotion e.a. (punt 139 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁴⁷ Zie punten 31 en 33 hierboven.

⁴⁸ Zie conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 en C-355/19, EU:C:2020:746, punten 247 en 248).

betrokken regelingen redelijkerwijs zou kunnen zien.⁴⁹ Deze regelingen moeten als één geheel worden beschouwd, aangezien bepaalde aspecten van de procedure of het systeem die problematisch kunnen lijken, door andere aspecten gecompenseerd kunnen worden.⁵⁰

53. Ten derde staat het uiteindelijk aan de verwijzende rechter om zich hier, na het verrichten van de vereiste beoordelingen, over 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.⁵¹

54. Na deze verduidelijkingen merk ik op dat de procedure tot bevordering van rechters die zitting hebben in lagere rechterlijke instanties in Roemenië, zoals de verwijzende rechter uiteenzet, uit twee stappen blijkt te bestaan. De eerste stap, die wordt geregeld door hoofdstuk II van de bestreden regeling, wordt „bevordering zonder overplaatsing” genoemd. Deze stap is gebaseerd op een schriftelijk vergelijkend onderzoek dat bedoeld is om zowel de theoretische kennis als de praktische vaardigheden van de kandidaten te toetsen. Succesvolle kandidaten worden vervolgens bevorderd naar een hogere professionele rang, maar blijven in feite hetzelfde ambt vervullen.⁵²

55. De tweede stap, die „daadwerkelijke bevordering” genoemd wordt, wordt geregeld door hoofdstuk III van die verordening. Op grond van deze stap worden kandidaten die reeds „zonder overplaatsing” zijn bevorderd en die over de vereiste professionele rang beschikken, in staat gesteld om daadwerkelijk aan een regionale rechterlijke instantie of een gerechtshof te worden toegewezen.⁵³

56. Verzoekers in het hoofdgeding hebben geen probleem met de eerste stap van de bevorderingsprocedure, dus met de bevordering „zonder overplaatsing”. Zij willen louter opkomen tegen de voorwaarden van de tweede stap van die procedure (hierna: procedure tot „daadwerkelijke bevordering”), gedurende welke de selectiecommissie een beoordeling moet maken van het werk en het gedrag van de kandidaten in de drie jaar voorafgaande aan hun

⁴⁹ Zie arrest A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (punt 127), dat in dit opzicht verwijst naar EHRM, 6 november 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá tegen Portugal, CE:EVRM:2018:1106JUD005539113, § 144 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en EHRM, 21 juni 2011, Fruni tegen Slowakije, CE:EVRM:2011:0621JUD000801407, § 141.

⁵⁰ Ik ben het met de Commissie eens dat, ten behoeve van de beoordeling van de verenigbaarheid van de bij de bestreden regeling ingevoerde hervorming met het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, het cumulatieve effect van de diverse elementen van die hervorming belangrijk is.

⁵¹ Zie arrest Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a. (punt 201 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁵² Ik heb begrepen dat de procedure tot bevordering van zittende rechters in Roemenië vóór de hervorming uitsluitend op een reeks schriftelijke examens gebaseerd was, die bedoeld waren om de theoretische kennis en praktische vaardigheden van de kandidaten te toetsen. Op die bevorderingsprocedure werd toegezien door rechters van de Înalta Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië), rechters bij de gerechtshoven en docenten van de Institutul Național al Magistraturii (nationaal instituut van de magistratuur, Roemenië).

⁵³ Kandidaten die wensend deel te nemen aan de procedure tot „daadwerkelijke bevordering” (de tweede stap) moeten zich inschrijven bij de CSM en daarbij de rechterlijke instantie (regionale rechterlijke instantie of gerechtshof) en de betreffende afdeling binnen die instantie aangeven waarvoor zij in aanmerking wensen te komen. De Afdeling voor rechters van de CSM is verantwoordelijk voor het bepalen van de functies waarvoor het vergelijkende onderzoek ten behoeve van „daadwerkelijke bevordering” wordt verricht, de datum en plaats van het vergelijkende onderzoek, de nadere bepalingen van het vergelijkende onderzoek en het toepasselijke tijdschema (zie artikel 30, lid 1, en artikel 32, lid 1, van de bestreden regeling). De voorwaarden waaraan kandidaten moeten voldoen om voor deelname aan de procedure in aanmerking te komen, zijn opgenomen in artikel 46² van wet nr. 303/2004 (zoals gewijzigd bij wet nr. 242/2018) en in artikel 31, lid 1, van de bestreden regeling.

deelname aan die tweede stap.⁵⁴ Twee aspecten van die procedure lijken voor hen bijzonder problematisch: i) de wijze van aanwijzing van de leden van de selectiecommissie die aan de procedure tot „daadwerkelijke bevordering” deelnemen en de samenstelling van die commissie, en ii) de criteria die door de leden van de selectiecommissie worden toegepast om te beslissen welke kandidaten worden bevorderd.⁵⁵

1. Eerste aspect: aanwijzing en samenstelling van de selectiecommissie

57. De bestreden regeling bepaalt dat de kandidaten voor een „daadwerkelijke bevordering” wordt beoordeeld door een selectiecommissie waarvan de leden worden aangewezen door de Afdeling voor rechters van de CSM.⁵⁶ Die commissie is, bij elk gerechtshof, samengesteld uit de president van dat gerecht en vier van zijn leden, van wie de specialisatie overeenkomt met die van de vacatures. Deze vier leden worden gekozen door de Afdeling voor rechters van de CSM op voorstel van het bestuursorgaan van het gerechtshof (waarvan de president van dat gerecht lid is).⁵⁷

58. Verzoekers in het hoofdgeding stellen dat de bestreden regeling te veel macht in handen van de presidenten van de gerechtshoven legt. Daarnaast leidt de hervorming naar hun mening tot een risico dat kandidaten voor de procedure tot „daadwerkelijke bevordering” zich ten opzichte van de presidenten en leden van de gerechtshoven dienstbaar gaan gedragen, en het idee hebben dat zij hun iets verschuldigd zijn. In dat opzicht wijzen verzoekers in het hoofdgeding erop dat degenen die in de selectiecommissie zitting hebben ook verantwoordelijk zijn voor de toetsing in hoger beroep van de uitspraken van de kandidaten die zitting hebben in lagere rechterlijke instanties, en voor de periodieke evaluatie van de werkprestaties van de kandidaten als rechter zodra en indien zij naar een gerechtshof zijn bevorderd. Zij voeren aan dat de rechterlijke onafhankelijkheid niet alleen aan risico onderhevig is in omstandigheden waarin rechters aan politieke druk worden blootgesteld, maar ook wanneer aan vooringenomenheid en nepotisme binnen de rechterlijke macht wordt bijgedragen.

59. Mijns inziens, en behoudens de verificaties van de verwijzende rechter, kunnen de door verzoekers in het hoofdgeding naar voren gebrachte elementen op zich bij de justitiabelen geen gerechtvaardigde twijfels wekken over de ongevoeligheid van de kandidaten voor de procedure tot „daadwerkelijke bevordering” voor beïnvloeding door externe factoren, in overeenstemming met de toets die ik in punt 44 hierboven heb beschreven.

60. Twee redenen geven mij aanleiding om tot deze conclusie te komen.

⁵⁴ Krachtens artikel 46³ van wet nr. 303/2004. Zie ook artikel 36, lid 6, en artikel 38 van de bestreden regeling.

⁵⁵ Uit het verslag 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 22 november 2022 [COM(2022) 664 final] heb ik begrepen dat de bepalingen inzake competitieve „promoties zonder overplaatsing” tot december 2025 worden uitgesteld, zodat gedurende deze periode alleen daadwerkelijke bevorderingen mogelijk zijn. Met ingang van 2025 zullen bevorderingen zonder overplaatsing naar verwachting worden beperkt tot 20 % van het totale aantal vacatures.

⁵⁶ Zie artikel 36, leden 1, 2 en 5, van de bestreden regeling.

⁵⁷ Zie artikel 36, leden 1 en 2, van de bestreden regeling. Voor benoemingen bij de regionale rechterlijke instanties in het arrondissement van elk gerechtshof kan (indien noodzakelijk) een andere selectiecommissie worden ingesteld, die is samengesteld uit de president van het gerechtshof en vier leden van de regionale rechterlijke instanties binnen de jurisdictie van deze beroepsinstantie die over de overeenstemmende specialisatie beschikken (zie artikel 36, lid 3, van die verordening).

61. Ten eerste heeft het Hof, hoewel het er in zijn eigen rechtspraak ten zeerste op heeft aangedrongen dat met name moet worden gewaarborgd dat de rechterlijke macht onafhankelijk is ten opzichte van de wetgevende en de uitvoerende macht⁵⁸, tot dusverre niet veel nadruk gelegd op het feit dat afhankelijkheidsrelaties of controle tussen de verschillende rechterlijke instanties (waarbij de uitvoerende macht of de wetgevende macht niet betrokken is) tot vraagstukken inzake de onafhankelijkheid van rechters kunnen leiden.⁵⁹

62. Voor dat verschil in behandeling is er volgens mij een voor de hand liggende verklaring. Zaken betreffende de onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat van andere takken van het staatsbestel (zoals zaken betreffende de benoeming van leden van een rechterlijke instantie door een minister) verschijnen vaker op de rol van het Hof, omdat deze, zoals het Hof heeft benadrukt⁶⁰, de essentie raken van de doctrine van de „scheiding der machten”. Daardoor zijn zij gemakkelijker te identificeren en als potentieel problematisch aan te merken. Zaken betreffende de invloed die bepaalde rechters over hun ambtgenoten uitoefenen, zijn subtieler. Toch kunnen deze ook leiden tot kwesties inzake de onafhankelijkheid van rechters. Het is dan ook bepaald mogelijk, en in het geheel niet moeilijk om zich voor te stellen, dat bepaalde vormen van rechterlijk zelfbestuur een „stelsel van afhankelijke rechters binnen een onafhankelijke rechterlijke macht” tot stand kunnen brengen, waarbij binnen de rechterlijke macht ongeoorloofde invloed wordt uitgeoefend door gerechtelijke functionarissen als presidenten van gerechten of door functionarissen binnen gerechtelijke organen voor zelfbestuur, binnen de rechterlijke macht.⁶¹ Kwesties inzake de onafhankelijkheid van rechters zijn in dat opzicht niet beperkt tot situaties die gevolgen kunnen hebben voor andere machten of derden, maar kunnen tevens ontstaan binnen de rechterlijke organisatie zelf, in gevallen waar het risico bestaat dat rechters op ongepaste wijze door hun collega's worden beïnvloed.⁶² Daar waar de enkele betrokkenheid van de uitvoerende macht of de wetgevende macht bij beslissingen die van invloed zijn op het gerechtelijk apparaat volstaat als aanleiding voor een mogelijke „rode vlag” in het licht van de doctrine van de scheiding der machten, wijst het feit dat bepaalde rechters controle uitoefenen

⁵⁸ Zie arrest Euro Box Promotion e.a. (punt 228 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook arrest van 16 november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a. (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, punt 68).

⁵⁹ Mijns inziens lijkt het Hof het feit dat rechters voor het vervullen van bepaalde rollen of ambten (bijvoorbeeld tuchtrechtelijke ambten) door hun ambtgenoten kunnen worden gekozen of aangewezen daadwerkelijk in het algemeen als minder problematisch te beoordelen dan wanneer zij voor het vervullen van die ambten door andere takken van het staatsbestel worden gekozen of aangewezen (zie arresten A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (punt 143) en 15 juli 2021, Commissie/Polen (Tuchtregeling voor rechters) (C-791/19, EU:C:2021:596, punt 104). Zie ook Aanbeveling CM/Rec(2010)12 van het Comité van ministers van de Raad van Europa en memorie van toelichting van 17 november 2010, „Judges: independence, efficiency and responsibilities” (in te zien op: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>), punt 46: „De autoriteit die beslist over de selectie en loopbaan van rechters moet onafhankelijk zijn van de uitvoerende macht en de wetgevende macht. Om deze onafhankelijkheid te waarborgen, moet ten minste de helft van de leden van de autoriteit uit rechters bestaan die door hun ambtgenoten zijn aangeduid.”

⁶⁰ Zie onder meer arrest van 16 november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a. (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, punt 68).

⁶¹ Zie Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, blz. 407. Zie ook conclusie van advocaat-generaal Bobek in gevoegde zaken Euro Box Promotion e.a. (C-357/19 en C-547/19, EU:C:2021:170, punt 152).

⁶² Zie EHRM, 15 juli 2010, Gazeta Ukraina-Tsentr tegen Oekraïne, CE:EVRM:2010:0715JUD001669504, § 33. Zie ook Aanbeveling CM/Rec(2010)12 van het Comité van ministers van de Raad van Europa en memorie van toelichting van 17 november 2010, „Judges: independence, efficiency and responsibilities” (in te zien op: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>), punt 30: „Onafhankelijkheid van de rechterlijke macht betekent niet alleen vrijheid van ongepaste invloed van buitenaf, maar ook van ongepaste invloed van binnen de rechterlijke organisatie, door andere rechters dan wel door justitiële autoriteiten”.

op hun ambtgenoten op zich (en tenzij de uitvoerende macht of de wetgevende macht zich in de kwestie mengen⁶³) evenwel niet op het bestaan van een potentieel probleem inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.⁶⁴

63. Niettemin ben ik het met verzoekers in het hoofdgeding eens dat het in geen enkel democratisch systeem goed is (ongeacht de betrokken tak van het staatsbestel) om te veel macht aan één enkele persoon of instantie toe te vertrouwen. Te veel macht in handen van te weinig partijen betekent minder verantwoording en een grotere mogelijkheid van een willekeurig besluitvormingsproces, vooringenomenheid, nepotisme en misbruik.⁶⁵ Daarbij geldt dat de leden van de selectiecommissie diverse rollen combineren die van invloed kunnen zijn op het professionele leven en de loopbaan van rechters in lagere rechterlijke instanties. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de procedure tot bevordering van rechters van lagere rechterlijke instanties, de toetsing in hoger beroep van hun uitspraken en het periodiek beoordelen van hun werk indien en wanneer zij uiteindelijk worden bevorderd en bij het gerechtshof worden benoemd (en, wat de presidenten van de gerechtshoven betreft, voor het doen van aanbevelingen over wie er zitting in de selectiecommissie zal hebben).

64. Is dat echter voldoende om bij de justitiabelen redelijke twijfel te wekken over de ongevoeligheid van de rechters van lagere rechterlijke instanties voor beïnvloeding door externe factoren? Mijns inziens is daarvoor meer nodig. Er moet een aanwijzing zijn dat een dergelijke concentratie van macht daadwerkelijk inmenging of druk van buitenaf zou kunnen veroorzaken die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van rechters van lagere rechterlijke instanties in gevaar zou kunnen brengen en van invloed zou kunnen zijn op hun beslissingen, bijvoorbeeld door hen ertoe aan te zetten om in het bij hen aanhangige geschil de ene partij te bevoordelen boven de andere, of uitspraken te doen met het doel degenen die hen benoemen of bevorderen te behagen.⁶⁶ Het enkele feit dat rechters van lagere rechterlijke instanties er ter vergroting van hun kansen op een bevordering toe worden aangezet (zonder daartoe bewogen te worden door andere overwegingen, zoals of hun uitspraken de goedkeuring genieten van een bepaald lid, bijvoorbeeld de president van het gerechtshof) om zich ervoor in te spannen dat die uitspraken van de hoogst

⁶³ Zie voor een voorbeeld van een dergelijke inmenging arrest A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), dat de onafhankelijkheid van de nationale raad voor de rechtspraak in Polen (hierna: „KRS”) ten opzichte van de politiek betrof (punt 143). In dat arrest heeft het Hof verklaard dat „de 15 uit rechters te kiezen leden van de KRS die vroeger werden gekozen door hun collega-magistraten, voortaan [werden] gekozen door een onderdeel van de wetgevende macht uit kandidaten die kunnen worden voorgedragen door met name een groep van 2 000 burgers of van 25 rechters, en dat een dergelijke hervorming leidt tot benoemingen waardoor het aantal rechtstreeks uit de politieke autoriteiten afkomstige of door de politieke autoriteiten gekozen leden van de KRS op 23 van de 25 leden van dat orgaan komt te liggen”.

⁶⁴ Zie Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, blz. 408: „Hoewel in de meeste documenten van recente datum over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en door de meeste raden voor de rechtspraak, misschien om geschiedkundige redenen, wordt erkend dat ongepaste druk op een rechter vanbinnen de rechterlijke macht kan komen, is algemeen aanvaard dat interne druk op de een of andere manier minder gevaarlijk is”.

⁶⁵ Dienaangaande merk ik op dat de Adviesraad van Europese rechters (CCJE) in advies nr. 17 (2014) betreffende de evaluatie van het werk van rechters, de kwaliteit van het justitieel stelsel en eerbiediging van het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht heeft opgemerkt dat er, „wanneer een individuele evaluatie consequenties heeft voor de bevordering, het salaris en het pensioen van een rechter, of zelfs tot zijn afzetting kan leiden, een risico bestaat dat de geëvalueerde rechter zijn beslissingen niet volgens zijn objectieve uitlegging van de feiten en het recht zal nemen, maar op een manier waarvan hij denkt dat het de beoordeelaars gunstig stemt [...] het risico voor de onafhankelijkheid van rechters wordt zelfs niet volledig weggenomen indien andere rechters de evaluatie verrichten” (zie punt 6 van het advies, waarvan de onlineversie beschikbaar is op: <https://rm.coe.int/16807481ea>).

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld conclusie van advocaat-generaal Bobek in gevoegde zaken Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a. (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:403). Die zaak betrof een nationale bepaling volgens welke de minister van Justitie/procureur-generaal (die lid is van de uitvoerende macht) op basis van niet-openbaar gemaakte criteria rechters voor onbepaalde tijd bij hogere rechterlijke instanties kon detacheren en deze detachering te allen tijde naar eigen inzicht kon beëindigen. In zijn conclusie heeft advocaat-generaal Bobek in zeer duidelijke bewoordingen opgemerkt dat rechters er gezien een dergelijke bepaling toe kunnen worden aangezet te beslissen ten gunste van het openbaar ministerie of, meer in het algemeen, ten gunste van de minister van Justitie/procureur-generaal en bijgevolg vooringenomen kunnen zijn. Hij heeft uiteengezet dat sommige rechters ertoe kunnen neigen te geloven dat het op een dergelijke wijze nemen van beslissingen voor hen de kans vergroot om te worden beloond met een detachering bij een hogere rechterlijke instantie, en dus betere loopbaanperspectieven en een hoger salaris.

mogelijke kwaliteit zijn, hetgeen resulteert in een kleinere kans dat deze in hoger beroep worden vernietigd, is mijns inziens relatief onschadelijk in een stelsel waarin de lagere rechterlijke instanties, bij gebreke van overtuigende andersluidende redenen⁶⁷, worden geacht de rechtspraak van de hogere rechterlijke instanties te volgen.

65. Voorts zou, in tegenstelling tot het tamelijk negatieve beeld dat verzoekers in het hoofdgeding hebben geschetst, kunnen worden gesteld dat de leden van de gerechtshoven van de lidstaten zich in beginsel in een goede positie bevinden om het werk van de kandidaten te evalueren en om te bepalen wie van hen een bevordering verdient, omdat zij op grond van het Unierecht zelf ook verplicht zijn om het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in acht te nemen en daarbij niet van buitenaf te worden beïnvloed of onder druk te worden gezet. Het feit dat zij eventueel verantwoordelijk zijn voor het in hoger beroep toetsen van de uitspraken van de kandidaten als rechter wanneer zij zitting hebben in lagere rechterlijke instanties en bekend zijn met de werking van de rechterlijke instanties en het opstellen van rechterlijke beslissingen, bevestigt mijns inziens enkel dat zij, in een situatie zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarin hun onafhankelijkheid niet wordt betwijfeld, geschikt zijn om die beoordeling te verrichten.

66. Ten tweede volstaat het enkele feit dat beslissingen inzake de benoeming van rechters (of, zoals hier het geval is, hun bevordering) worden toevertrouwd aan bepaalde mensen of groepen mensen en niet aan anderen, mijns inziens *niet* om een gebrek aan voldoende garanties van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht vast te stellen. Iemand moet verantwoordelijk zijn voor die benoemingen, of dit nu leden van de uitvoerende macht of de wetgevende macht zijn of andere rechters, of een combinatie van alle drie of zelfs een geheel ander orgaan, en vaak is het niet eenvoudig hiervoor een ideale kandidaat te bedenken. Zoals ik zojuist heb uiteengezet, bevinden rechters zich in beginsel in een goede positie om dergelijke functies te vervullen. Het lijkt er evenwel op dat, zelfs wanneer rechters daadwerkelijk door de uitvoerende macht worden benoemd of bevorderd, dat vanuit het oogpunt van de onafhankelijkheid van de rechter op zich niet problematisch is.⁶⁸

67. Het Hof heeft die benadering onderschreven in onder meer de arresten A.B. e.a. (Benaming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep)⁶⁹ en Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a.⁷⁰. Dit laatstgenoemde arrest betrof alle omstandigheden waaronder de minister van Justitie een rechter kan detacheren bij een hogere rechterlijke instantie en die detachering kan beëindigen. In die zaak benadrukte het Hof in wezen dat het er, om willekeur en het risico van manipulatie te voorkomen, niet zozeer om ging „wie” verantwoordelijk was voor het nemen van de beslissingen, maar dat die beslissingen werden genomen op basis van vooraf bekende criteria en naar behoren met redenen worden omkleed.⁷¹ Dit betekent uiteraard niet dat de „wie” die verantwoordelijk is voor de benoeming of de bevordering van rechters, niet van belang is: hoe meer het erop lijkt dat de „wie” problematisch is vanuit het oogpunt van bijvoorbeeld de scheiding der machten of gezien de mate van afhankelijkheid tussen het orgaan dat verantwoordelijk is voor de benoeming en de rechters die daarvan profiteren, hoe meer er

⁶⁷ Dergelijke overtuigende redenen betreffen met name de situatie waarin rechters van lagere rechterlijke instanties de rechtspraak van hogere rechterlijke instanties moeten volgen, zelfs als die rechtspraak in strijd is met het Unierecht en zij daarbij in feite hun vrijheid verliezen om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof en om die rechtspraak buiten beschouwing te laten.

⁶⁸ Anders houdt het feit dat in een groot aantal lidstaten rechters worden benoemd door het staatshoofd of de regering, dus door de uitvoerende macht, automatisch in dat zij geen van allen onafhankelijk zijn (zie conclusie van advocaat-generaal Bobek in gevoegde zaken Euro Box Promotion e.a., C-357/19 en C-547/19, EU:C:2021:170, punt 217).

⁶⁹ Zie arrest van 2 maart 2021 (C-824/18, EU:C:2021:153, punten 122 en 123 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁷⁰ Zie arrest van 16 november 2021 (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931).

⁷¹ Ibidem, punt 79.

mijns inziens inhoudelijke en procedurele waarborgen vereist zijn om tegenwicht te bieden aan de schijn van ongepastheid die anders kan ontstaan. Wat dat betreft zijn het dus die waarborgen die doorslaggevend zijn.

68. Deze bevindingen kunnen mijns inziens ook op de onderhavige zaak toegepast worden. In alle gevallen, ook die waarin het orgaan dat verantwoordelijk is voor de benoeming of de bevordering van nationale rechters zich in een goede positie lijkt te bevinden om die functies te vervullen, is vanuit het oogpunt van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht niet zozeer doorslaggevend wie een bij de bestreden regeling doorgevoerde bevorderingsprocedure uitvoert, maar eerder of de criteria die worden toegepast door het orgaan dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van een dergelijke procedure voldoende duidelijk, objectief en toetsbaar zijn⁷², en of dat orgaan verplicht is zijn beslissingen met redenen te omkleden. Ook relevant is of tegen de beslissingen al dan niet beroep in rechte kan worden ingesteld.⁷³

69. Nu dit is uiteengezet, zal ik thans onderzoeken of de criteria die de selectiecommissie moet toepassen in een situatie zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, aan die vereisten voldoen.

2. Tweede aspect: door de selectiecommissie toegepaste criteria

70. Zoals ik reeds heb benadrukt, staat het in de onderhavige zaak aan de verwijzende rechter om na te gaan of de criteria die de selectiecommissie in het kader van de procedure tot „daadwerkelijke bevordering” toepast, voldoen aan de vereisten die ik in punt 68 hierboven heb beschreven of daarentegen mogelijk „te veel beoordelingsvrijheid” aan haar leden toekennen en daarmee bij de justitiabelen gerechtvaardigde twijfels wekken over de onafhankelijkheid van de rechters van lagere rechterlijke instanties die onder deze procedure vallen. Van te veel beoordelingsvrijheid is met name sprake wanneer de nadere regels rondom een bepaalde procedure of de bij de uitvoering daarvan toegepaste criteria niet bij wet zijn voorgeschreven (en dus niet toetsbaar zijn), vaag of irrelevant zijn, of tot speculatie leiden over de invloed van politieke of andere krachten (bijvoorbeeld wanneer de toegepaste criteria niet voldoende objectief zijn).⁷⁴

71. In dat verband verdienen diverse onderdelen van het dossier mijns inziens bijzondere vermelding.

72. Ten eerste zijn op de procedure tot „daadwerkelijke bevordering” twee afzonderlijke, duidelijk vastgelegde groepen criteria van toepassing. Op grond van de bestreden regeling moet bij de beoordeling van het werk van de kandidaten namelijk met drie criteria rekening worden gehouden: i) het vermogen tot analyseren en samenvatten, alsook de samenhang in de uitingen van de kandidaat; ii) de duidelijkheid en logica van de redenering, de analyse van de argumenten in de conclusies en het verweer van partijen, alsook de eerbiediging van de rechtspraak van de Înalta Curte de Casație și Justiție en de gerechtshoven, en iii) inachtneming van redelijke uiterste termijnen voor het verwerken van zaken en het schrijven van uitspraken.⁷⁵ Verder zijn voor de

⁷² In zijn rechtspraak lijkt het Hof in wezen te oordelen dat beslissingen die van invloed zijn op de voorwaarden inzake het verloop en de beëindiging van de loopbanen van rechters in actieve dienst, bij de justitiabelen vermoedelijk gerechtvaardigde twijfels wekken over de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de betrokken rechters wanneer deze onderhevig zijn aan criteria die te vaag, subjectief of niet toetsbaar zijn [zie arrest Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties) (punt 122)].

⁷³ Zie arrest Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (punt 114). Zie ook arrest Euro Box Promotion e.a. (punt 240 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁷⁴ Zie EHRM, 12 januari 2016, Miracle Europe Kft. tegen Hongarije, CE:EVRM:2016:0112JUD005777413, § 58.

⁷⁵ Zie artikel 43, lid 1, van de bestreden regeling.

beoordeling van het gedrag van de kandidaten twee criteria van belang: i) de gepastheid van de houding of het gedrag van de kandidaat ten opzichte van procespartijen, advocaten, deskundigen en tolken tijdens terechtzittingen en andere professionele werkzaamheden, alsook zijn vermogen om te gaan met situaties die zich in de rechtszaal voordoen, en ii) het vermogen van de kandidaat om samen te werken met andere leden van de rechtsprekende formatie en om met andere rechters en medewerkers te communiceren.⁷⁶ Deze criteria worden duidelijk in de bestreden regeling vermeld en zijn dus toetsbaar. Daarnaast zijn zij alle van belang voor het vormen van een mening over de rechtsprekende werkzaamheden en de betreffende verdiensten van de kandidaten.⁷⁷

73. Ten tweede wens ik ten aanzien van de vraag of dergelijke criteria voldoende objectief zijn, op te merken dat de selectiecommissie bij haar controle of aan de eerste twee criteria is voldaan, gebruikmaakt van een steekproef van tien uitspraken van de kandidaten van de afgelopen drie jaar.⁷⁸ Deze uitspraken worden willekeurig gekozen met behulp van computersoftware en, wederom, op basis van uniforme criteria.⁷⁹ Voorts beziet de selectiecommissie, als zij de geschiktheid van de kandidaten evalueert in het licht van de diverse criteria inzake hun gedrag, een steekproef van opnamen van terechtzittingen die elke kandidaat heeft voorgezeten.⁸⁰ Ook beoordeelt de commissie informatie in het professionele dossier van de kandidaten, bij de *Inspectia Judiciară* (gerechtelijke inspectie, Roemenië) verkrijgbare informatie inzake mogelijke tuchtrechtelijke en ethische schendingen over de betreffende periode, en alle overige verifieerbare informatie over de kandidaten.⁸¹

74. Uiteraard kan niet worden uitgesloten, en is het zelfs onvermijdelijk, dat enige mate van subjectiviteit meespeelt wanneer de selectiecommissie deze aspecten duidt om zich een mening over het werk en het gedrag van de kandidaten te vormen. Mijns inziens is het echter een feit dat de bronnen van informatie en bewijs waarop de leden van de selectiecommissie hun beslissing met betrekking tot elke kandidaat moeten baseren, zeer talrijk en tamelijk divers zijn. Dat draagt eraan bij dat de algehele procedure tot „daadwerkelijke bevordering” a priori eerder lijkt te zijn gebaseerd op een objectieve, dan op een discretionaire beoordeling.

75. Ten derde merk ik op dat, zoals uit het dossier blijkt, de bestreden regeling ook bepaalt dat de selectiecommissie, om te beslissen welke kandidaten in aanmerking komen voor bevordering, rekening houdt met de onderbouwde meningen van de afdeling waarin elke kandidaat op het moment van de bevorderingsprocedure zitting heeft⁸² en van de afdeling die overeenkomt met

⁷⁶ Zie artikel 45, lid 1, van de bestreden regeling.

⁷⁷ Mits uiteraard het criterium van inachtneming van redelijke uiterste termijnen voor het verwerken van zaken en het schrijven van uitspraken niet van invloed is op de vrijheid van rechters van lagere rechterlijke instanties om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof en om de rechtspraak van hogere rechterlijke instanties buiten beschouwing te laten indien die rechtspraak in strijd is met het Unierecht (zie voetnoot 68 hierboven).

⁷⁸ Zie artikel 39, lid 1, van de bestreden regeling. Wat betreft het derde criterium – inzake de inachtneming van uiterste termijnen – is de beoordeling gebaseerd op een reeks statistische data en andere documenten die zijn aangeleverd door de rechterlijke instantie waarin de kandidaten zitting hebben. Deze informatie betreft zowel het werk van de kandidaten (bijvoorbeeld hoelang zij er gemiddeld over deden om tot een uitspraak te komen) als de werkzaamheid van de rechterlijke instantie waarin zij zitting hebben.

⁷⁹ Zie artikel 39, lid 6, van de bestreden regeling. Verzoekers in het hoofdgeding voeren aan dat de tien uitspraken waarop de selectiecommissie haar beoordeling baseert, niet voldoende representatief zijn voor het werk van de kandidaten. Dienaangaande merk ik echter op dat artikel 39, lid 2, van de bestreden regeling vereist dat dergelijke uitspraken „relevant” zijn en dat artikel 39, lid 7, van die regeling specifiek bepaalde soorten uitspraken van de beoordeling uitsluit (zoals die welke tot beëindiging leiden). Daarnaast stellen verzoekers in het hoofdgeding dat die uitspraken niet aan de kandidaten worden meegegeeld en dat zij daartegen dus niet kunnen opkomen. Behoudens de door de verwijzende rechter uit te voeren verificatie lijkt mij dat in feite wel mogelijk (zie punt 76 hieronder). Krachtens artikel 39, lid 12, van de bestreden regeling hebben de kandidaten ook de optie om uitspraken aan de commissie over te leggen.

⁸⁰ Zie artikel 44, leden 1 en 3, van de bestreden regeling.

⁸¹ Zie artikel 44, lid 1, van de bestreden regeling.

⁸² Zie artikel 44, leden 1, 2 en 4, van de bestreden regeling.

zijn specialisatie in de hiërarchisch superieure rechterlijke instantie⁸³. In dat verband heeft het Hof gesuggereerd dat de betrokkenheid van een andere instantie bij de besluitvormingsprocedure er in beginsel toe kan bijdragen dat deze procedure objectiever wordt. Uiteraard geldt dit alleen voor zover deze instantie zelf onafhankelijk is van de wetgevende en uitvoerende macht alsook van de autoriteit of instantie waaraan zij advies moet uitbrengen, en voor zover een dergelijk advies wordt verstrekt op basis van criteria die objectief en tevens relevant zijn en naar behoren is gemotiveerd, zodat deze autoriteit of instantie daarmee objectief kan worden geïnformeerd bij het nemen van haar beslissing.⁸⁴ Of dat het geval is, staat vanzelfsprekend aan de verwijzende rechter om na te gaan.

76. Ten slotte wens ik ten aanzien van de verplichting van de selectiecommissie om haar beslissingen met redenen te omkleden en de mogelijkheid om in rechte op te komen tegen de door die commissie genomen beslissingen, op te merken dat de selectiecommissie, zodra de procedure is afgerond, een onderbouwd verslag moet opstellen waarin de punten worden vermeld die zijn toegekend aan de vijf hierboven vermelde criteria, en het aan de kandidaat gegeven totaalcijfer.⁸⁵ Daarnaast heeft de kandidaat bij bezwaren tegen dat verslag het recht om die bezwaren aan te voeren tijdens een gesprek met de selectiecommissie, dat in alle gevallen wordt gehouden, en deze aan te voeren in schriftelijke vorm.⁸⁶ Ook heeft de kandidaat 48 uur vanaf de datum van bekendmaking van de uitslag de tijd om tegen het gegeven cijfer op te komen bij de Afdeling voor rechters van de CSM, die vervolgens zal overwegen of een nieuwe beoordeling vereist is en, zo ja, zelf een nieuwe beoordeling zal uitvoeren.⁸⁷

77. Al deze aspecten tezamen bevestigen mijns inziens dat er geen sprake is van een reëel risico van „te veel beoordelingsvrijheid” dat bij de justitiabelen gerechtvaardigde twijfels wekt over de onafhankelijkheid van de betrokken rechters. Het staat echter aan de verwijzende rechter om na te gaan of dat inderdaad het geval is. Onder voorbehoud van deze verificaties neig ik ernaar om de zorgen die verzoekers in het hoofdgeding hebben geuit over het gebrek aan objectiviteit van de door de selectiecommissie toegepaste criteria, niet te delen.

78. Als zodanig ben ik van mening dat het beginsel van onafhankelijkheid van rechters, dat is neergelegd in artikel 47 van het Handvest en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 VEU, niet wordt geschonden door de invoering van een procedure inzake de bevordering van nationale rechters naar een hogere rechterlijke instantie die is gebaseerd op een beoordeling van hun werk en gedrag door een commissie die is samengesteld uit de president en rechters van die hogere rechterlijke instantie, die niet alleen die beoordeling verrichten, maar in hoger beroep ook de uitspraken van de rechters van lagere rechterlijke instanties toetsen en die rechters periodiek evalueren zodra en indien zij naar de betreffende hogere rechterlijke instantie zijn bevorderd. Zelfs wanneer de leden van die commissie zelf onafhankelijk zijn, moeten de door hen toegepaste criteria echter voldoende objectief, relevant en toetsbaar zijn om bij justitiabelen geen redelijke twijfel te wekken ten aanzien van de ongevoeligheid van de betreffende rechters van lagere rechterlijke instanties voor beïnvloeding door inmenging of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van hun oordeelsvorming in gevaar zou kunnen brengen en van invloed zou kunnen zijn op hun beslissingen, en is de

⁸³ Zie artikel 42, lid 1, van de bestreden regeling.

⁸⁴ Zie arrest Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (punten 115 en 116).

⁸⁵ Zie artikel 46 van de bestreden regeling.

⁸⁶ Zie artikel 47 van de bestreden regeling.

⁸⁷ Zie artikel 49 van de bestreden regeling.

commissie verplicht om haar beslissingen met redenen te omkleden. Een andere relevante factor is in dat verband de mogelijkheid voor die rechters om in rechte op te komen tegen beslissingen die van invloed zijn op hun bevordering.⁸⁸

3. Invloed van de MST-beschikking op de verenigbaarheidsbeoordeling

79. Rest mij nog te onderzoeken of de bij de bestreden regeling ingevoerde hervorming resulteert in schending van een bepaling van de MST-beschikking of in niet-inachtneming van de aanbevelingen in de verslagen die de Commissie in het kader van de toepassing daarvan heeft opgesteld (vierde vraag).

80. Dienaangaande merk ik op dat de MST-beschikking geen andere specifieke verplichtingen aan Roemenië oplegt dan de verplichting om verslag te doen over zijn vooruitgang ten aanzien van de uitvoering van de MST-ijkpunten en om zijn justitiële stelsel in overeenstemming met die ijkpunten te hervormen. Voorts bevat, zoals de Commissie zelf uiteenzet, geen van de door de Commissie in het kader van de toepassing van het MST vervaardigde verslagen, of deze nu voor of na de vaststelling van de bestreden regeling zijn vervaardigd, specifieke aanbevelingen voor procedures inzake de bevordering van rechters van lagere rechterlijke instanties in Roemenië.

81. Feitelijk heeft de Commissie haar laatste verslag in het kader van de toepassing van het MST op 22 november 2022 vastgesteld.⁸⁹ In dat verslag heeft zij erkend dat op de op grond van de bestreden regeling tot stand gebrachte wijziging van de bevorderingsprocedure kritiek was gekomen van enkele verenigingen van magistraten en maatschappelijke organisaties, die stellen dat de procedure juist in mindere mate op verdiensten is gebaseerd en minder competitief is. Zij heeft echter niet op enige specifieke kwestie gewezen of enige aanbeveling betreffende de procedure inzake de bevordering van rechters geformuleerd.

82. Niettemin wenst de verwijzende rechter mijns inziens met zijn vierde vraag bij wijze van onderliggende vraag te vernemen of het duidelijk zou moeten zijn dat Roemenië zijn procedure voor bevorderingen niet mocht wijzigen, juist omdat dergelijke aanbevelingen niet in de MST-verslagen staan die vóór de vaststelling van de bestreden regeling zijn gepubliceerd. Dat de verslagen over de kwestie zwijgen, zou dus dienen te worden opgevat als een verplichting voor Roemenië om de status quo niet te wijzigen.

83. Ik geloof niet dat een dergelijke benadering juist is. Mijns inziens blijft het Roemenië vrijstaan om binnen de context van de toepassing van het MST zijn justitiële stelsel naar believen te organiseren, zolang het rekening houdt met de aanbevelingen in de in het kader van de toepassing van dat mechanisme vastgestelde verslagen van de Commissie en erop toeziet dat alle

⁸⁸ Ik voeg daaraan toe dat het ad-hocverslag van de Groep van staten tegen corruptie (Greco) over Roemenië (regel 34) van 23 maart 2018 (beschikbaar in het Engels op: <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-Romania-rule-34-adopted-by-greco-at-its-79th-plenary-/16807b7717>), anders dan verzoekers in het hoofdgeding stellen, geen uitlegging suggereert die anders is dan die welke ik het Hof in de onderhavige zaak in overweging geef, en in feite onduidelijk is. In dat verslag heeft de Greco louter opgemerkt dat er vóór de vaststelling van de bestreden regeling „angst” was geuit dat de uit twee stappen bestaande bevorderingsprocedure in Roemenië (die bij wet nr. 242/2018 in de artikelen 46¹ tot en met 46³ van wet nr. 303/2004 is ingevoerd) „meer ruimte zou bieden voor persoonlijke of politieke invloed op loopbaanbeslissingen, hetgeen van invloed zou kunnen zijn op de neutraliteit en integriteit van het rechtsstelsel” (punt 31). Vervolgens heeft de Greco in zijn vervolgerslag van 21 juni 2019 (beschikbaar in het Engels op: <https://rm.coe.int/follow-up-report-to-the-ad-hoc-report-on-Romania-rule-34-adopted-by-gr/1680965687>) opgemerkt dat er in Roemenië „voorbereidende werkzaamheden” „gaande” waren inzake de benoeming van rechters en aanklagers in hogere functies (welke werkzaamheden uiteindelijk tot de vaststelling van de bestreden regeling hebben geleid). Niets in die twee verslagen, die beide van vóór de vaststelling van de bestreden regeling dateren, betreft specifiek de door dat instrument tot stand gebrachte wijzigingen.

⁸⁹ Verslag 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 22 november 2022 [COM(2022) 664 final], blz. 5.

hervormingen die het binnen die context vaststelt, in het algemeen aan de MST-ijkpunten en andere Unierechtelijke vereisten voldoen. In overeenstemming met wat ik in punt 42 hierboven heb opgemerkt, is het ook hier niet het doel om Roemenië een specifiek model voor de organisatie van zijn gerechtelijk apparaat voor te schrijven, maar eerder om erop toe te zien dat bepaalde waarborgen worden doorgevoerd binnen het model dat die lidstaat wenst vast te stellen. In dat verband is het mijns inziens dus van geen belang dat de eerdere bevorderingsprocedure meer dan tien jaar lang ongewijzigd was gebleven: het was Roemenië immers toegestaan om deze te wijzigen.⁹⁰

V. Conclusie

84. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Curte de Apel Ploiești te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 VEU,

moeten aldus worden uitgelegd dat

het beginsel van onafhankelijkheid van rechters van toepassing is op procedures inzake de bevordering van rechters. Dit beginsel wordt niet geschonden door de invoering van een procedure inzake de bevordering van nationale rechters naar een hogere rechterlijke instantie die is gebaseerd op een beoordeling van hun werk en gedrag door een commissie die is samengesteld uit de president en rechters van die hogere rechterlijke instantie, die niet alleen die beoordeling verrichten, maar in hoger beroep ook de uitspraken van de rechters van lagere rechterlijke instanties toetsen en die rechters periodiek evalueren zodra en indien zij naar de betreffende hogere rechterlijke instantie zijn bevorderd. Zelfs wanneer de leden van die commissie zelf onafhankelijk zijn, moeten de door hen toegepaste criteria echter voldoende objectief, relevant en toetsbaar zijn om bij justitiabelen geen redelijke twijfel te wekken ten aanzien van de ongevoeligheid van de betreffende rechters van lagere rechterlijke instanties voor beïnvloeding door inmenging of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van hun oordeelsvorming in gevaar zou kunnen brengen en van invloed zou kunnen zijn op hun beslissingen, en is de commissie verplicht om haar beslissingen met redenen te omkleden. Een andere relevante factor is in dat verband de mogelijkheid voor die rechters om in rechte op te komen tegen beslissingen die van invloed zijn op hun bevordering.

2) Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 VEU 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,

moeten aldus worden uitgelegd dat

⁹⁰ Dienaangaande merk ik op dat verzoekers in het hoofdgeding stellen dat de hervorming plotseling en zonder passende raadpleging van de rechters is ingevoerd. Ik ben het ermee eens dat de manier waarop een hervorming van de rechterlijke organisatie wordt vastgesteld in sommige (beperkte) gevallen kan wijzen op het bestaan van een systeemkwestie inzake de onafhankelijkheid van rechters. Mijns inziens is die situatie echter beperkt tot tamelijk extreme zaken, zoals die waarin de hervorming bij noodverordening of -besluit is ingevoerd, en waarin duidelijk is dat die handelswijze bedoeld is om gewone wet- of regelgevingsprocedures te ontwijken op een manier die onverenigbaar is met de vereisten van de rechtsstaat.

zij zich niet verzetten tegen de invoering van hervormingen van het justitiële stelsel in Roemenië in omstandigheden waarin dergelijke hervormingen aan de uit het Unierecht voortvloeiende vereisten voldoen en waarin de enige reden voor verzet tegen de invoering van dergelijke hervormingen zou zijn dat de Commissie in de door haar op basis van beschikking 2006/928 opgestelde verslagen geen specifieke aanbeveling heeft gedaan met betrekking tot het specifieke voorwerp van die hervormingen.”