



# Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

A. M. COLLINS

van 26 januari 2023<sup>1</sup>

**Zaak C-817/21**

**R.I.**

**tegen**

**Inspekția Judiciară,**

**N.L.**

[Verzoek van de Curte de Apel București (rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Rechtsstaat – Artikel 2 VEU – Artikel 19, lid 1, VEU – Beschikking 2006/928/EG – Daadwerkelijke rechtsbescherming – Onafhankelijkheid van de rechters – Tuchtrechtelijk onderzoek en tuchtprocedures – Inspekția Judiciară (gerechtelijke inspectie) – Bevoegdheden van een hoofdinspecteur – Behandeling van tuchtprocedures tegen een hoofdinspecteur – Rol van een adjunct-hoofdinspecteur”

## **I. Inleiding**

1. De Inspekția Judiciară (gerechtelijke inspectie, Roemenië) is de rechterlijke instantie die verantwoordelijk is voor het voeren van tuchtrechtelijk onderzoek en het inleiden van tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers in Roemenië. Volgens de regels inzake de Inspekția Judiciară benoemt de hoofdinspecteur de adjunct-hoofdinspecteur naar eigen goeddunken, is de ambtstermijn van de adjunct-hoofdinspecteur afhankelijk van die van de hoofdinspecteur en valt deze daarmee samen, en zijn alle gerechtelijk inspecteurs ondergeschikt aan de hoofdinspecteur, waarbij de ontwikkeling van hun loopbaan van hem afhankelijk is.

2. R.I. (hierna: „verzoekster”) heeft bij de Inspekția Judiciară een aantal klachten ingediend over rechters en aanklagers die betrokken waren bij de tegen haar ingestelde strafprocedures. De Inspekția Judiciară heeft haar klachten afgewezen. De hoofdinspecteur heeft de besluiten van de Inspekția Judiciară bevestigd. Verzoekster is tegen deze besluiten opgekomen bij de rechterlijke instanties van Roemenië. In het kader van deze procedure wenst de Curte de Apel București (rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië) te vernemen of ook een orgaan als de Inspekția Judiciară de onafhankelijkheids- en onpartijdigheidswaarborgen moet bieden waartoe

<sup>1</sup> Oorspronkelijke taal: Engels.

rechterlijke instanties krachtens het Unierecht verplicht zijn.<sup>2</sup> Deze rechter wenst met name te vernemen of het Unierecht zich in het licht van de hierboven beschreven regels verzet tegen een nationale regeling en reglementen die de adjunct-hoofdinspecteur van de Inspectia Judicială verantwoordelijk maken voor het toezicht op het onderzoek van klachten over de hoofdinspecteur van de Inspectia Judicială en op eventuele daaruit voortvloeiende tuchtrechtelijke onderzoeken en tuchtprocedures.

## II. Toepasselijke bepalingen

### A. Unierecht – Beschikking 2006/928

3. Aan de vaststelling van 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<sup>3</sup> liggen twee waargenomen risico's ten grondslag. Het eerste was het risico op een ernstige verstoring van de werking van de interne markt doordat Roemenië de verbintenissen die het in het kader van zijn toetreding tot de Europese Unie is aangegaan, niet zou kunnen nakomen. Het tweede risico bestond erin dat Roemenië ernstig zou tekortschieten wat betreft de naleving van het Unierecht in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Om die tekortkomingen te verhelpen zijn in de bijlage bij beschikking 2006/928 ijkpunten voorgeschreven voor de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie. Deze ijkpunten hebben tot doel ervoor te zorgen dat Roemenië het in artikel 2 VEU vastgelegde rechtsstaatbeginsel in acht neemt. Roemenië is verplicht om de voor de nakoming van die ijkpunten passende maatregelen te nemen, waarbij die lidstaat krachtens het beginsel van loyale samenwerking van artikel 4, lid 3, VEU terdege rekening moet houden met de door de Europese Commissie op grond van beschikking 2006/928 opgestelde verslagen en in het bijzonder met de daarin opgenomen aanbevelingen.<sup>4</sup>

4. Artikel 1 van beschikking 2006/928 bepaalt aldus dat Roemenië vanaf 2007 vóór 31 maart van elk jaar verslag dient uit te brengen aan de Commissie over de vooruitgang ten aanzien van elk van de in de bijlage bij deze beschikking genoemde ijkpunten. De Commissie kan te allen tijde technische bijstand bieden door middel van verschillende activiteiten of informatie verzamelen dan wel uitwisselen over het bereiken van de ijkpunten, en zij kan daartoe deskundigen naar

<sup>2</sup> Voor de krachtens Unierecht voor rechterlijke instanties vereiste waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn regels nodig, onder andere met betrekking tot de samenstelling van het orgaan en de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor verschoning, wraking en afzetting van de leden ervan. Die regels moeten geschikt zijn om bij de justitiabelen elke legitieme twijfel erover weg te nemen dat deze instanties zich niet laten beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig zijn ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen (arrest van 20 april 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, punt 53).

<sup>3</sup> PB 2006, L 354, blz. 56.

<sup>4</sup> 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, punten 158 en 178). Zie ook 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, punten 155-175). In punt 223 van laatstgenoemd arrest heeft het Hof vastgesteld dat met name uit de betrokken ijkpunten blijkt dat het bestaan van een onpartijdig, onafhankelijk en effectief justitieel stelsel van bijzonder belang is voor de bestrijding van corruptie en met name die op hoog niveau. Het Hof heeft geoordeeld dat de ijkpunten rechtstreekse werking hebben. 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, punt 249).

Roemenië sturen. De Roemeense autoriteiten dienen de Commissie in dit verband alle nodige steun te bieden. De in artikel 1 bedoelde ijkpunten in de bijlage bij beschikking 2006/928 zijn onder meer:

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

[...]

3) Op basis van de reeds geboekte vooruitgang doorgaan met het uitvoeren van professioneel, onpartijdig onderzoek naar beschuldigingen van corruptie op hoog niveau.

4) Verdere maatregelen nemen ter voorkoming en bestrijding van corruptie, met name bij de plaatselijke overheden.”

## **B. Roemeens recht**

### *1. Wet nr. 317/2004*

5. Artikel 44 van Lege nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (wet nr. 317/2004 betreffende de hoge raad voor de magistratuur) van 1 juli 2004<sup>5</sup>, zoals gewijzigd en aangevuld (hierna: „wet nr. 317/2004”), bepaalt:

„(1) De hoge raad voor de magistratuur spreekt door middel van zijn afdelingen recht in zaken op het gebied van de tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van rechters en aanklagers voor de handelingen waarin is voorzien in wet nr. 303/2004, zoals opnieuw bekendgemaakt en naderhand gewijzigd en aangevuld.

[...]

(3) Tuchtprocedures tegen rechters, aanklagers en assistent-rechters worden ingeleid door gerechtelijk inspecteurs van de Inspectia Judiciară.

[...]

(6) Om een tuchtprocedure te kunnen inleiden moet tuchtrechtelijk onderzoek worden verricht door de Inspectia Judiciară.”

6. Artikel 45 van wet nr. 317/2004 bepaalt:

„(1) De Inspectia Judiciară kan een zaak ambtshalve inleiden, of nadat bij haar een schriftelijke en met redenen omklede klacht is ingediend door een belanghebbende, met inbegrip van de hoge raad voor de magistratuur, ter zake van door rechters en aanklagers begane tuchtrechtelijke overtredingen.

<sup>5</sup> Monitorul Oficial al României, deel I, nr. 827 van 13 september 2005.

[...]

(4) Indien uit het vooronderzoek blijkt dat er geen bewijs is van een tuchtrechtelijke overtreding, wordt aan de klacht geen verder gevolg gegeven en wordt het resultaat rechtstreeks meegedeeld aan de persoon die de klacht heeft ingediend en aan degene op wie de klacht betrekking heeft. Het besluit om af te zien van verdere behandeling van de zaak dient door de hoofdinspecteur te worden bekrachtigd. Het besluit kan slechts eenmaal worden herroepen door de hoofdinspecteur, die bij schriftelijke en met redenen omklede beslissing aanvullend onderzoek kan gelasten.

[...]”

7. Volgens artikel 451, lid 1, van wet nr. 317/2004 geldt:

„De persoon die de klacht heeft ingediend kan, binnen een termijn van 15 dagen na de kennisgeving ervan, bij de hoofdinspecteur bezwaar indienen tegen het in artikel 45, lid 4, bedoelde besluit om de zaak te seponeren. Het bezwaar wordt afgehandeld binnen 20 dagen na de datum van registratie bij de Inspecția Judiciară.”

8. Artikel 47 van wet nr. 317/2004 bepaalt:

„(1) Na afloop van het tuchtrechtelijk onderzoek kan de gerechtelijk inspecteur bij schriftelijk en met redenen omkleed besluit gelasten:

- a) dat de klacht gegrond wordt verklaard, door het inleiden van een tuchtprocedure en het aanhangig maken van de zaak bij de desbetreffende afdeling van de hoge raad voor de magistratuur;
- b) dat de klacht wordt afgewezen, indien de gerechtelijk inspecteur na een tuchtonderzoek vaststelt dat niet aan de voorwaarden voor het inleiden van de procedure is voldaan.

[...]

(3) Het besluit van de gerechtelijk inspecteur dient door de hoofdinspecteur te worden bekrachtigd. De hoofdinspecteur kan de gerechtelijk inspecteur gelasten aanvullend tuchtonderzoek te verrichten. De gerechtelijk inspecteur verricht dit aanvullende onderzoek binnen 30 dagen nadat de hoofdinspecteur dit heeft gelast.

(4) Het besluit van de gerechtelijk inspecteur kan slechts eenmaal schriftelijk en met redenen omkleed worden herroepen door de hoofdinspecteur, die bij schriftelijke en met redenen omklede beslissing een aanvullend tuchtonderzoek kan gelasten. Na de afronding van het tuchtonderzoek kan de hoofdinspecteur schriftelijk en met redenen omkleed een van de in lid 1, onder a), of b), bedoelde maatregelen gelasten.

[...]”

9. Artikel 65, leden 2 tot en met 4, van wet nr. 317/2004 preciseert:

„(2) De Inspecția Judiciară staat onder leiding van een hoofdinspecteur-rechter, die na een door de hoge raad voor de magistratuur georganiseerd vergelijkend onderzoek wordt benoemd; hij

wordt bijgestaan door een adjunct-hoofdinspecteur-aanklager, die door de hoofdinspecteur wordt aangesteld.

(3) De Inspectia Judiciară handelt overeenkomstig het beginsel van operationele onafhankelijkheid ten opzichte van de hoge raad voor de magistratuur, de rechterlijke instanties, het daaraan verbonden openbaar ministerie en de andere overheidsinstanties, ter uitoefening van haar bevoegdheden op het gebied van onderzoek, opsporing en toezicht op specifieke werkgebieden, overeenkomstig de wet en om de eerbiediging van het recht te verzekeren.

(4) De regels voor de verrichting van inspectiewerkzaamheden worden door de hoofdinspecteur bij reglement vastgesteld.”

10. Volgens artikel 66, lid 3, van wet nr. 317/2004 geldt:

„De organisatie en de werking van de Inspectia Judiciară, alsmede de organisatiestructuur en de taken van haar afdelingen worden vastgelegd in een reglement, dat bij besluit van de hoofdinspecteur wordt vastgesteld [...]”.

11. Artikel 69, leden 1 en 4, van wet nr. 317/2004 bepaalt:

„(1) De hoofdinspecteur heeft de volgende hoofdtaken:

a) hij stelt uit de gerechtelijk inspecteurs het managementteam – de adjunct-hoofdinspecteur en de afdelingshoofden – aan op basis van een procedure waarin voor elke functie specifieke managementplannen worden beoordeeld, op zodanige wijze dat de samenhang van het management, de vakbekwaamheid en een doeltreffende communicatie worden gewaarborgd. Hun ambtstermijn verstrijkt gelijktijdig met die van de hoofdinspecteur;

a<sup>1</sup>) hij is belast met de leiding over en de organisatie van de werkzaamheden van de Inspectia Judiciară;

a<sup>2</sup>) hij neemt maatregelen ter coördinatie van de werkzaamheden van de personeelsleden van de Inspectia Judiciară die geen gerechtelijk inspecteur zijn;

[...]

g) hij benoemt, overeenkomstig de wet, de gerechtelijk inspecteurs en de andere personeelscategorieën van de Inspectia Judiciară en gelast de wijziging, schorsing en beëindiging van hun arbeids- of dienstverleningsrelaties;

h) hij stelt de individuele taken en verantwoordelijkheden vast van het onder zijn gezag geplaatste personeel door hun functieomschrijvingen goed te keuren;

i) hij voert, overeenkomstig de wet, beoordelingen uit van het onder zijn gezag geplaatste personeel;

[...]

(4) De adjunct-hoofdinspecteur vervangt ambtshalve de hoofdinspecteur; hij staat deze persoon terzijde bij de herziening en vaststelling van standpunten ten aanzien van de handelingen en

besluiten die gerechtelijk inspecteurs vaststellen en voert alle andere taken uit die de hoofdinspecteur hem opdraagt.”

12. Artikel 70 van wet nr. 317/2004 bepaalt:

„(1) De inspecteurs van de InspeȚia Judiciară worden benoemd door de hoofdinspecteur, na een vergelijkend onderzoek dat door de InspeȚia Judiciară wordt georganiseerd [...].

(2) Dit vergelijkend onderzoek bestaat in een schriftelijke toets en een gesprek [...]. Het reglement inzake de organisatie en de uitvoering van het vergelijkend onderzoek wordt vastgesteld bij besluit van de hoofdinspecteur en wordt bekendgemaakt in *Monitorul Oficial al României*, deel I.”

13. Artikel 71, lid 2, van wet nr. 317/2004 bepaalt:

„De bepalingen inzake sancties, tuchtrechtelijke overtredingen en tuchtprocedures zijn van overeenkomstige toepassing op de gerechtelijk inspecteurs.”

14. Artikel 72 van wet nr. 317/2004 bepaalt:

„(1) Gerechtelijk inspecteurs voeren hun taken onafhankelijk en onpartijdig uit.

[...]”

15. Artikel 77 van wet nr. 317/2004 bepaalt:

„(1) De beroepswerkzaamheden van de gerechtelijk inspecteurs worden jaarlijks beoordeeld door een commissie bestaande uit de hoofdinspecteur en twee andere, door de algemene vergadering van gerechtelijk inspecteurs gekozen leden, door een beoordeling ‚zeer goed’ ‚goed’ ‚voldoende’ of ‚onvoldoende’ te geven.

[...]

(5) Een gerechtelijk inspecteur die de beoordeling ‚onvoldoende’ of twee opeenvolgende beoordelingen ‚voldoende’ krijgt, wordt uit de functie van gerechtelijk inspecteur ontheven.

(6) De criteria voor de beoordeling van de beroepswerkzaamheden van de gerechtelijk inspecteurs en de beoordelingsprocedure worden vastgelegd in het reglement voor de organisatie en de werking van de InspeȚia Judiciară.”

## 2. Door de hoofdinspecteur van de InspeȚia Judiciară vastgestelde reglementen

16. In 2018 heeft de hoofdinspecteur van de InspeȚia Judiciară de hem bij artikel 66, lid 3, van wet nr. 317/2004 verleende bevoegdheid uitgeoefend door drie reglementen<sup>6</sup> vast te stellen.

17. Volgens Ordinul nr. 131/2018 al inspectorului-șef al InspeȚiei Judiciare privind aprobarea Regulamentului de organizare și desfășurare a concursului pentru numirea în funcție a inspectorilor judiciari (besluit nr. 131/2018 van de hoofdinspecteur van de InspeȚia Judiciară

<sup>6</sup> Hierna gezamenlijk: „reglementen van 2018”.

houdende goedkeuring van het reglement voor de organisatie en het verloop van het vergelijkend onderzoek voor de benoeming van gerechtelijk inspecteurs)<sup>7</sup> benoemt de hoofdinspecteur de gerechtelijk inspecteurs na een vergelijkend onderzoek in de vorm van een schriftelijke toets en een gesprek. De hoofdinspecteur is voorzitter van de beoordelingscommissie, waar hij lid van is, net als de afdelingshoofden van de Inspectia Judiciară en een psycholoog, die door de hoofdinspecteur wordt benoemd en adviserende taken heeft.

18. Volgens Ordinul nr. 134/2018 al inspectorului-șef al Inspectiei Judiciare privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Inspectiei Judiciare (besluit nr. 134/2018 van de hoofdinspecteur van de Inspectia Judiciară houdende goedkeuring van het reglement voor de organisatie en de werking van de Inspectia Judiciară)<sup>8</sup> stelt de hoofdinspecteur uit de gerechtelijk inspecteurs het managementteam samen. Dit bestaat uit de adjunct-hoofdinspecteur en de afdelingshoofden van de Inspectia Judiciară. In het kader van de benoemingsprocedure voor deze functies interviewt de hoofdinspecteur de kandidaten aan de hand van een managementproject. Een commissie bestaande uit de hoofdinspecteur en twee uit de algemene vergadering van gerechtelijk inspecteurs gekozen gerechtelijk inspecteurs beoordeelt het functioneren van het personeel van de Inspectia Judiciară. Criteria voor deze beoordeling zijn onder andere het gedrag van de kandidaten en de communicatie met de hoofdinspecteur.

19. Ordinul nr. 136/2018 al inspectorului-șef al Inspectiei Judiciare de aprobare a Regulamentului privind normele de efectuare a lucrărilor de inspecție (besluit nr. 136/2018 van de hoofdinspecteur van de Inspectiei Judiciare tot goedkeuring van het reglement houdende regels voor de verrichting van inspectiewerkzaamheden)<sup>9</sup> van 11 december 2018 beschrijft de methode voor de analyse, de controle het toezicht met betrekking tot tuchtrechtelijk onderzoek ten aanzien van rechters en aanklagers. Dit besluit regelt met name de klachtenprocedure, de benoeming van inspecteurs, de vaststelling, berekening en verlenging van termijnen en de betekening van bepaalde processtukken.

### III. Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure voor het Hof

20. Verzoeker is partij bij meerdere strafprocedures voor rechterlijke instanties van Roemenië. Zij heeft bij de Inspectia Judiciară een aantal tuchtrechtelijke klachten ingediend tegen bepaalde rechters en aanklagers die bij deze procedures betrokken waren. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is voortgevloeid uit een procedure voor de Judecătoria Bolintin-Vale (rechter in eerste aanleg Bolintin-Vale, Roemenië) en de Tribunal Giurgiu (rechter in tweede aanleg Giurgiu, Roemenië). De Inspectia Judiciară heeft op de klachten van verzoekster een aantal besluiten vastgesteld<sup>10</sup>, waarvan een aantal door de hoofdinspecteur is bekrachtigd.

21. Tegen een besluit van de Inspectia Judiciară van 2 juli 2018, dat de hoofdinspecteur had bekrachtigd, heeft verzoekster beroep ingesteld.<sup>11</sup> Op 27 september 2019 heeft de Curte de Apel București het besluit van 2 juli 2018 nietig verklaard, op grond dat de Inspectia Judiciară de argumenten van verzoekster onvoldoende had onderzocht. De Curte de Apel București zond het

<sup>7</sup> *Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 1038 van 6 december 2018.

<sup>8</sup> *Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 1049 van 11 december 2018.

<sup>9</sup> Niet gepubliceerd. Zie ook artikel 65, lid 4, van wet nr. 317/2004. Besluit nr. 131/2018 en besluit nr. 134/2018 zijn in 2021 ingetrokken en vervangen. De verwijzende rechter geeft aan dat de oorspronkelijke besluiten *ratione temporis* van toepassing zijn op de onderhavige zaak.

<sup>10</sup> De klachten van verzoekster lijken door de Inspectia Judiciară te zijn afgewezen, hoewel dit uit het verzoek om een prejudiciële beslissing niet helemaal duidelijk blijkt.

<sup>11</sup> Besluit nr. 3935/IJ/1000/DIP/2018.

zaakdossier terug naar de InspeȚia Judiciară voor een nadere beoordeling.<sup>12</sup> Op 29 september 2020 heeft de Înalta Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië) het cassatieberoep van de InspeȚia Judiciară tegen deze beslissing niet-ontvankelijk verklaard.

22. Op 11 maart 2021 heeft de InspeȚia Judiciară een nieuw besluit vastgesteld, waarbij zij de tuchtrechtelijke klacht van verzoekster opnieuw heeft afgewezen.<sup>13</sup> Op 31 mei 2021 heeft de hoofdinspecteur het bezwaar van verzoekster tegen dit besluit verworpen. Verzoekster heeft tegen het besluit van de hoofdinspecteur een beroep tot nietigverklaring ingesteld, dat aanhangig is bij de Curte de Apel București.<sup>14</sup>

23. In haar klachten bij de InspeȚia Judiciară en in de onderhavige zaak heeft verzoekster betoogd dat de klacht met betrekking tot zaak nr. 6172/2/2018 met opzet traag is behandeld. Hierdoor was de wettelijke termijn verstreken waarbinnen een tuchtprocedure had kunnen worden ingeleid tegen de persoon tegen wie haar klacht was gericht. Zij heeft gesteld dat deze vertraging aan de hoofdinspecteur te wijten was.

24. Op 29 november 2019 heeft verzoekster bij het Ministerul Justiției (ministerie van Justitie, Roemenië) de klacht ingediend dat haar grondwettelijke rechten waren geschonden. Zij verwees naar een „groep” personen, waaronder de hoofdinspecteur, „met belangrijke functies, die zouden hebben bijgedragen tot het tegen haar ingestelde strafonderzoek of tot de schending van haar procedurele rechten”. Zij stelde met name dat de hoofdinspecteur „een rechter is [...] die in de stad Giurgiu woont en die zijn taken gedurende zijn gehele loopbaan heeft uitgevoerd op een wijze die de rechtspraak in de regio Giurgiu en op nationaal niveau aanzienlijk heeft beïnvloed”. Na deze taken te hebben opgesomd, heeft verzoekster aangevoerd dat in haar geval „de besluiten [van de InspeȚia Judiciară] hebben geleid tot verhulling van misbruik en illegale handelingen door het openbaar ministerie in Bolintin-Vale, afdeling Giurgiu”. Daarnaast heeft verzoekster betoogd dat „de [hoofdinspecteur van de InspeȚia Judiciară] verantwoordelijk moet worden gehouden voor een ernstige ondermijning van het vertrouwen in de rechterlijke macht, aangezien hij, in zijn hoedanigheid van hoofd en toezichthouder van [...] dit orgaan, dat binnen de rechterlijke macht een sleutelrol speelt, had moeten verzekeren dat de controles die [dit orgaan] uitvoerde [volledig in overeenstemming waren] met de wettelijke bepalingen”.

25. De minister van Justitie stelde zich op het standpunt dat hij niet bevoegd was om dergelijke tuchtzaken te behandelen en stuurde verzoeksters klacht naar de InspeȚia Judiciară.<sup>15</sup>

26. Op 16 februari 2021 heeft verzoekster een afzonderlijke klacht bij de InspeȚia Judiciară ingediend die uitsluitend betrekking had op de vermeende handelingen van de hoofdinspecteur. Verzoekster uitte met name kritiek op het feit dat er geen daadwerkelijk onderzoek was gebeurd naar haar klachten, dat haar klacht van 29 november 2019 tegen de InspeȚia Judiciară en haar hoofdinspecteur te laat was onderzocht, dat de hoofdinspecteur zich niet heeft onthouden van het onderzoek van die klacht, ondanks het feit dat hij het voorwerp ervan was, en dat de InspeȚia

<sup>12</sup> Zaak nr. 6172/2/2018.

<sup>13</sup> Besluit nr. 654.

<sup>14</sup> Zaak nr. 4402/2/2021.

<sup>15</sup> De InspeȚia Judiciară heeft de klacht op 29 januari 2020 geregistreerd.



Judiciară het arrest van de Curte de Apel București van 27 september 2019 niet ten uitvoer had gelegd. De Inspectia Judiciară heeft deze klacht op 17 maart 2021 afgewezen.<sup>16</sup> Een bezwaar tegen deze beslissing werd op 11 mei 2021 door de adjunct-hoofdinspecteur afgewezen.<sup>17</sup>

27. Op 31 mei 2021 heeft verzoekster bij de verwijzende rechter beroep ingesteld met name tot nietigverklaring van de besluiten van 17 maart 2021 en 11 mei 2021 en tot vergoeding van de schade die zij daardoor zou hebben geleden. Zij stelt dat de adjunct-hoofdinspecteur, P.M., geen uitvoering heeft gegeven aan het arrest van 27 september 2019 van de Curte de Apel București, aangezien zij het bij dat vonnis gelaste onderzoek niet had ingesteld. Verzoekster betoogt voorts dat de Inspectia Judiciară en haar hoofdinspecteur, N.L., stelselmatig hebben nagelaten haar klachten over bepaalde rechters naar behoren te behandelen. Verzoekster klaagt over ten minste drie systemische onregelmatigheden in de organisatie en de werking van de Inspectia Judiciară die ervoor hebben gezorgd dat haar klachten niet onpartijdig zijn behandeld. Ten eerste zijn de gerechtelijk inspecteurs die verantwoordelijk zijn voor het verrichten van tuchtonderzoeken naar het gedrag van de hoofdinspecteur, door de hoofdinspecteur benoemd, worden zij door hem beoordeeld en zou hij hen uiteindelijk kunnen ontslaan. Ten tweede benoemt de hoofdinspecteur de adjunct-hoofdinspecteur, die de beslissing tot afwijzing van de klacht van verzoekster heeft bekrachtigd en die tevens een functie bekleedt die gekoppeld is aan en afhankelijk is van de ambtstermijn van de hoofdinspecteur. Ten derde stelt de hoofdinspecteur de interne reglementen voor de organisatie en de werking van de Inspectia Judiciară vast.

28. In het licht van de geuite bezorgdheden over de organisatie en de werking van de Inspectia Judiciară en de verantwoordingsplicht van haar hoofdinspecteur in het kader van tuchtrechtelijk onderzoek en tuchtprocedures, heeft de Curte de Apel București de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moeten artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, [VEU], beschikking [2006/928], alsmede de op grond van het Unierecht vereiste waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling volgens welke de hoofdinspecteur van de Inspectia Judiciară bestuurshandelingen van normatieve (aan de wet ondergeschikte) en/of individuele aard kan vaststellen waarbij hij zelfstandig beslist over de organisatie van het institutionele kader van de Inspectia Judiciară voor de selectie van gerechtelijk inspecteurs en de beoordeling van hun werkzaamheden, de verrichting van inspectiewerkzaamheden en de benoeming van de adjunct-hoofdinspecteur, indien deze personen volgens de organieke wet de enigen zijn die besluiten tot tuchtrechtelijk onderzoek tegen de hoofdinspecteur kunnen vaststellen, goedkeuren of weigeren?”

29. De verwijzende rechter heeft verzocht om behandeling van zijn verzoek om een prejudiciële beslissing volgens de versnelde procedure zoals bedoeld in artikel 23 bis van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Dit verzoek is door de president van het Hof bij beschikking van 1 februari 2022 afgewezen.

30. Verzoekster, de Inspectia Judiciară<sup>18</sup> en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

<sup>16</sup> Besluit nr. 728/2021.

<sup>17</sup> Besluit nr. C21-723.

<sup>18</sup> De Inspectia Judiciară werd vertegenwoordigd door haar hoofdinspecteur, N.L.

## IV. Beantwoording van de prejudiciële vraag

### A. Ontvankelijkheid

31. De Inspectia Judiciară stelt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is. Ten eerste is zij van mening dat de verwijzende rechter verzoekt om uitlegging van wet nr. 317/2004, en niet om een uitspraak over de uitlegging van de Verdragen of over de geldigheid en/of de uitlegging van een handeling van een instelling van de Unie, zoals bedoeld in artikel 267 VWEU. Ten tweede betoogt de Inspectia Judiciară dat, wanneer niet wordt vastgesteld dat een bepaling van nationaal recht in strijd is met het Unierecht, de stelling dat de bevoegdheden van de hoofdinspecteur afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de gerechtelijk inspecteurs, ongegrond is.

32. Ik geef het Hof in overweging het eerste bezwaar van de Inspectia Judiciară tegen de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag van de verwijzende rechter af te wijzen. Uit de bewoordingen van de vraag van de verwijzende rechter blijkt duidelijk dat hij uitlegging van het Unierecht wenst, niet van het Roemeense recht. Het tweede bezwaar van de Inspectia Judiciară tegen de ontvankelijkheid betreft de kern van de prejudiciële vraag. Een dergelijk bezwaar kan per definitie niet rechtvaardigen dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk wordt verklaard.<sup>19</sup>

### B. Ten gronde

#### 1. Opmerkingen vooraf

33. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de organisatie en de werking van de Inspectia Judiciară, de uitgebreide bevoegdheden van haar hoofdinspecteur<sup>20</sup> en het feit dat deze laatste geen verantwoording zou hoeven af te leggen inzake tuchtrechtelijk onderzoek en tuchtprocedures tegen hem.<sup>21</sup> De verwijzende rechter merkt op dat de door de hoofdinspecteur vastgestelde interne reglementen<sup>22</sup> de organisatie en de werking van de Inspectia Judiciară regelen. Ook de besluiten van de gerechtelijk inspecteurs om verder gevolg te geven aan tuchtrechtelijke klachten of deze af te wijzen en om tuchtrechtelijke onderzoeken en tuchtprocedures in te leiden, moeten door de hoofdinspecteur worden bekrachtigd.<sup>23</sup> De verwijzende rechter vraagt zich af of klachten over de hoofdinspecteur objectief en onpartijdig kunnen worden behandeld, aangezien zij worden onderzocht door gerechtelijk inspecteurs die door deze persoon worden benoemd, beoordeeld en door hem kunnen worden ontslagen.<sup>24</sup> De

<sup>19</sup> Zie arrest van 20 april 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

<sup>20</sup> „[De hoofdinspecteur] heeft [...] belangrijke bevoegdheden [...]: hij benoemt de inspecteurs die een bestuursfunctie zullen krijgen, beheert de activiteiten van de inspectie en de tuchtprocedures, organiseert de toewijzing van dossiers, stelt de specifieke werkgebieden vast waarop controleacties worden uitgevoerd, is de belangrijkste verstrekker van instructies en heeft de capaciteit om zelf tuchtprocedures in te stellen”: zie de 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 267).

<sup>21</sup> De mogelijkheid om een civiele of strafrechtelijke procedure in te leiden tegen de Inspectia Judiciară of haar hoofdinspecteur wordt in casu niet aangevoerd.

<sup>22</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 66, lid 3, van wet nr. 317/2004.

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 45, lid 4, en artikel 47, lid 3, van wet nr. 317/2004.

<sup>24</sup> Zie artikel 69, lid 1, onder g), artikel 70 en artikel 77 van wet nr. 317/2004. Niettegenstaande de aan de hoofdinspecteur van de Inspectia Judiciară toegekende onbeperkte bevoegdheden, verplicht artikel 72, lid 1, van wet nr. 317/2004 de Inspectia Judiciară tot onafhankelijk en onpartijdig handelen.

adjunct-hoofdinspecteur, die rechtstreeks door de hoofdinspecteur wordt benoemd, die hem bijstaat en wiens ambtstermijn tegelijkertijd met die van de hoofdinspecteur verstrijkt, is bovendien belast met de herziening van besluiten over klachten tegen de hoofdinspecteur.

34. De *Inspeția Judiciară* is een onafhankelijk rechterlijk orgaan met afzonderlijke rechtspersoonlijkheid binnen de hoge raad voor de magistratuur.<sup>25</sup> De hoge raad voor de magistratuur treedt in tuchtzaken als „rechtsprekende instantie” op<sup>26</sup>, maar de *Inspeția Judiciară* is verantwoordelijk voor de uitvoering van tuchtrechtelijk onderzoek en de inleiding van tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers. De *Inspeția Judiciară* oefent aldus ruime onderzoeksbevoegdheden uit in het kader van tuchtprocedures tegen magistraten.<sup>27</sup>

35. De institutionele structuur en werkzaamheden van de *Inspeția Judiciară* worden genoemd in de door de Commissie op grond van artikel 2 van beschikking 2006/928 opgestelde verslagen.<sup>28</sup> In het verslag van 2021 van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de voortgang van Roemenië met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing<sup>29</sup> is opgemerkt dat „de afgelopen jaren [...] rechterlijke instellingen, waaronder de hoge raad voor de magistratuur zelf, hun bezorgdheid [hebben] geuit over het gebrek aan verantwoordingsplicht van de [*Inspeția Judiciară*], onder verwijzing naar het grote aantal door de [*Inspeția Judiciară*] aangespannen zaken dat uiteindelijk door de rechters is verworpen, de concentratie van alle besluitvorming bij de hoofdinspecteur en de beperkingen van de toezichtsbevoegdheden van de hoge raad voor de magistratuur”. Hierbij is toegelicht dat „[d]e hoofdinspecteur [...] alleen aan een externe audit [mag worden onderworpen] die door de inspectie zelf wordt gelast, en vervolgens [...] het auditverslag slechts door een beperkt aantal leden van de [hoge raad voor de magistratuur] [wordt] onderzocht”.

36. Ondanks de bezorgdheden van de Commissie bevat het dossier waarover het Hof beschikt geen aanwijzingen dat deze instelling een niet-nakomingsprocedure tegen Roemenië heeft ingeleid met betrekking tot de organisatie en de werking van de *Inspeția Judiciară*. Evenmin zijn er aanwijzingen dat Roemenië maatregelen heeft vastgesteld om de in voornoemde verslagen door de Commissie geuite bezorgdheden weg te nemen.

37. De verwijzende rechter verwijst terloops naar de ernstige beschuldigingen die verzoekster tegen de *Inspeția Judiciară*, haar hoofdinspecteur en bepaalde rechters en aanklagers heeft geuit en die, indien zij geground worden verklaard, twijfel zouden doen rijzen over de naleving van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en beschikking 2006/928.<sup>30</sup> Hij geeft echter uiting aan bezorgdheid van systematische aard over de institutionele structuur van de *Inspeția Judiciară* en het gebrek aan verantwoording van dat orgaan. Hij stelt met name aan de orde dat de hoofdinspecteur onbeperkte bevoegdheden heeft tot vaststelling van alle besluiten met betrekking tot de organisatie en de werking van de *Inspeția Judiciară* en de selectie, de

<sup>25</sup> Zie artikel 65, leden 1 en 3, van wet nr. 317/2004.

<sup>26</sup> Volgens artikel 133, lid 1, van de *Constituția României* (Roemeense grondwet) is de hoge raad voor de magistratuur de hoeder van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Artikel 134, lid 2, van de Roemeense grondwet bepaalt dat de hoge raad voor de magistratuur „recht [spreekt] in zaken op het gebied van de tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van rechters en aanklagers”. Zie ook artikel 44, lid 1, van wet nr. 317/2004. Tegen de tuchtrechtelijke uitspraken van de hoge raad voor de magistratuur kan beroep worden ingesteld bij een uit vijf rechters bestaande kamer van de *Înalta Curte de Casație și Justiție*. De bijlage bij beschikking 2006/928 noemt uitdrukkelijk de capaciteit en verantwoordingsplicht van de hoge raad voor de magistratuur in de context van het zorgen voor een transparanter en efficiënter verloop van de justitiële procedures.

<sup>27</sup> Zie artikel 44, lid 6, van wet nr. 317/2004. Zie ook 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, punt 182).

<sup>28</sup> Met name de in 2010, 2011, 2017 tot en met 2019 en 2021 vastgestelde verslagen.

<sup>29</sup> COM(2021) 370 final.

<sup>30</sup> Zie bijvoorbeeld punt 24 van deze conclusie.

beoordeling en het ontslag van gerechtelijk inspecteurs, met inbegrip van de adjunct-hoofdinspecteur, alsmede tot goedkeuring van elk afzonderlijk door de Inspectia Judicială vastgesteld besluit, dan wel tot het uitspreken van een veto daarover.

## 2. *Analyse*

38. De organisatie van de rechtspraak, waaronder de regels voor tuchtprocedures tegen rechters, valt weliswaar onder de bevoegdheid van de lidstaten, maar de uitoefening van deze bevoegdheid moet in overeenstemming zijn met het Unierecht. Het vereiste van een onafhankelijke rechterlijke macht overeenkomstig het Unierecht houdt in dat de tuchtregeling voor rechters de nodige waarborgen moet bieden om te voorkomen dat zij wordt gebruikt als een systeem van politieke controle op hun werkzaamheden. Regels waarbij de gedragingen die een tuchtrechtelijke overtreding opleveren en de daarop toepasselijke sancties worden omschreven, waarbij wordt voorzien in de tussenkomst van een onafhankelijke instantie volgens een procedure waarmee de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde rechten, waaronder de rechten van de verdediging, volledig worden gewaarborgd en waarbij wordt voorzien in de mogelijkheid om in rechte op te komen tegen de beslissingen van de tuchtinstanties, zijn essentiële waarborgen voor het behoud van de rechterlijke onafhankelijkheid.<sup>31</sup>

39. Het Hof heeft tevens geoordeeld dat het, gelet op het feit dat de mogelijke inleiding van een tuchtonderzoek reeds druk kan uitoefenen op personen die de taak hebben recht te spreken, van groot belang is dat het orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures zijn taken objectief en onpartijdig uitoefent. Daarbij mogen zij niet van buitenaf worden beïnvloed.<sup>32</sup> Een tuchtregeling mag niet voor een ander dan haar legitieme doel worden ingezet.<sup>33</sup>

40. Om de onafhankelijkheid van de rechters te waarborgen, legt de rechtspraak van het Hof de nadruk op de waarborgen die worden geboden aan rechters tegen wie een tuchtrechtelijk onderzoek is ingesteld of een tuchtprocedure is ingeleid. Deze waarborgen van objectiviteit en onpartijdigheid dienen te worden geboden ongeacht of tegen een rechter een tuchtprocedure is ingeleid of, zoals in de zaak voor de verwijzende rechter, klachten tegen rechters of aanklagers zijn afgewezen en géén tuchtrechtelijk onderzoek is ingesteld of tuchtprocedure is ingeleid. In dit verband moet worden benadrukt dat deze waarborgen ervoor zorgen dat het publiek de rechterlijke macht als onafhankelijk en onpartijdig blijft beschouwen, hetgeen in een democratische samenleving essentieel is. Wanneer het vertrouwen van het publiek wordt aangetast doordat, zoals verzoekster stelt, tuchtrechtelijke onderzoeken en tuchtprocedures op een onprofessionele of partijdige wijze worden uitgevoerd, kan dit tot gevolg hebben dat de daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden zoals bedoeld in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, de facto wordt ontzegd.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> 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, punt 198).

<sup>32</sup> 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, punt 199).

<sup>33</sup> Arrest van 22 februari 2022, RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof) (C-430/21, EU:C:2022:99, punt 84).

<sup>34</sup> Zie naar analogie 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, punten 196, 197 en 216). In punt 216 van dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat het vertrouwen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving en een rechtsstaat bij de justitiabelen moet wekken, kan worden ondermijnd door de afdeling binnen het openbaar ministerie die belast is met het onderzoek van door rechters en aanklagers gepleegde strafbare feiten, aangezien de autonome structuur ervan, naargelang de regels inzake de bevoegdheden, de samenstelling en de werking van deze structuur en de relevante nationale context kan worden gezien als een instrument om die rechters onder druk te zetten en te intimideren, en dus kan leiden tot twijfel omtrent hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Zie ook 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, punt 226).

41. In het arrest *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a.* heeft het Hof geoordeeld dat de Roemeense wettelijke regeling inzake de ad-interimbenoeming van het bestuur van de *Inspeția Judiciară* binnen de werkingssfeer van beschikking 2006/928 valt en de vereisten van het Unierecht en het rechtsstaatbeginsel moet eerbiedigen.<sup>35</sup> Gelet op de omvang van de bevoegdheden van de *Inspeția Judiciară* op het gebied van tuchtonderzoeken en tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers, gelden deze vereisten ook voor de ad-interimbenoeming van de hoofdinspecteur van de *Inspeția Judiciară* en voor de organisatie en de werking ervan. Ook de hoofdinspecteur dient aan deze vereisten te voldoen, aangezien de wet hem ruime bevoegdheden en prerogatieven toekent.<sup>36</sup>

42. Uit het dossier waarover het Hof beschikt, blijkt duidelijk dat tegen de besluiten van de *Inspeția Judiciară* tot afwijzing van een klacht over een rechter of aanklager kan worden opgekomen bij de *Curte de Apel București* en vervolgens bij de *Înalta Curte de Casație și Justiție*.<sup>37</sup> Het bestaan van dergelijke procedures is essentieel<sup>38</sup> om het vertrouwen van het publiek in de tuchtregeling te waarborgen. Gerechtelijke stappen waarmee klagers kunnen opkomen tegen de besluiten van een tuchtorgaan kunnen echter ontoereikend zijn om systemische problemen aan te pakken die in het kader van de uitvoering van die tuchtregeling zijn gesignaleerd. Verzoekster heeft voor de verwijzende rechter betoogd dat zij door het verstrijken van de termijnen waarbinnen doeltreffende tuchtmaatregelen hadden kunnen worden opgelegd, de vertragingen en de gebrekkige behandeling van haar klachten geen voordeel heeft kunnen halen uit de tuchtregeling en geen gebruik heeft kunnen maken van de beschikbare rechtsmiddelen. De verwijzende rechter benadrukt dat hij in dit stadium van de bij hem aanhangige procedure geen uitspraak hoeft te doen over deze kwestie. Hij wijst enkel op het causale verband tussen de vorderingen van verzoekster en de uitlegging van het Unierecht waarom hij het Hof verzoekt.<sup>39</sup>

43. Verzoekster en de Commissie voeren aan dat de verlenging van de benoeming van de hoofdinspecteur op ad-interimbasis door de Roemeense regering in 2018<sup>40</sup>, die in strijd was met de normale benoemingsprocedure, de bezorgdheid heeft doen ontstaan dat de bevoegdheden en taken van de *Inspeția Judiciară* kunnen worden gebruikt om druk uit te oefenen op of politieke controle uit te oefenen over de werkzaamheden van rechters en openbare aanklagers.<sup>41</sup> In de onderhavige procedure moet derhalve rekening worden gehouden met deze verlenging.

<sup>35</sup> 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, punten 182 en 184). De in casu aan de orde zijnde nationale wettelijke bepalingen zijn van toepassing op de gehele Roemeense rechterlijke macht, dus ook op de gewone rechterlijke instanties, die uitspraak moeten doen over kwesties betreffende de toepassing of de uitlegging van het Unierecht. Aangezien deze laatste, als „rechterlijke instanties” in de zin van het Unierecht, binnen het Roemeense justitiële stelsel handelen op de „onder het Unierecht vallende gebieden” zoals bedoeld in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, moeten zij aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming voldoen.

<sup>36</sup> De *Inspeția Judiciară* ontkent niet dat de hoofdinspecteur dergelijke ruime bevoegdheden heeft. De *Inspeția Judiciară* benadrukt veeleer dat wet nr. 317/2004 deze bevoegdheden uitdrukkelijk aan hem toekent en dat de uitoefening ervan nauwgezet is omschreven. De *Inspeția Judiciară* voert aan dat verzoekster in werkelijkheid opkomt tegen de institutionele versterking van de *Inspeția Judiciară* door wet nr. 317/2004 en de grotere onafhankelijkheid ervan ten opzichte van de hoge raad voor de magistratuur.

<sup>37</sup> Besluiten van de *Inspeția Judiciară* tot afwijzing van klachten kunnen door deze rechterlijke instanties worden bekrachtigd of nietig worden verklaard.

<sup>38</sup> En vereist door het Unierecht. Zie punt 38 van deze conclusie.

<sup>39</sup> Zoals is uiteengezet in punt 22 van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

<sup>40</sup> De rechtsgrondslag voor deze ad-interimverlenging was *Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018* (spoeddecreet nr. 77/2018 van de regering) van 5 september 2018 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 767 van 5 september 2018) (hierna: „decreet nr. 77/2018”).

<sup>41</sup> In 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, punten 206 en 207), heeft het Hof benadrukt dat het uiteindelijk aan de verwijzende rechter staat om dit na te gaan.

44. De hoofdinspecteur van de *Inspeția Judiciară*, N.L., is met ingang van 1 september 2015 benoemd door de algemene vergadering van de hoge raad voor de magistratuur. Zijn driejarige ambtstermijn is op 31 augustus 2018 verstreken, maar de Roemeense regering heeft zijn benoeming op ad-interimbasis verlengd voor de periode van 1 september 2018 tot en met 14 mei 2019. Ten tijde van de indiening van het verzoek om een prejudiciële beslissing, op 10 december 2021, was de hoofdinspecteur nog steeds in functie, na zijn herbenoeming voor een tweede termijn door de hoge raad voor de magistratuur.<sup>42</sup> Belangrijker is dat de Curte de Apel Craiova (rechter in tweede aanleg Craiova, Roemenië)<sup>43</sup> op 7 december 2021 bij definitieve uitspraak heeft geoordeeld dat de ad-interimverlenging van de benoeming van de hoofdinspecteur geen aanleiding gaf om te denken dat politieke druk zou worden uitgeoefend op rechters en aanklagers.<sup>44</sup> De relevantie voor de onderhavige procedure van de wijze waarop de benoeming van de hoofdinspecteur voor de periode van 1 september 2018 tot en met 14 mei 2019 op ad-interimbasis is verlengd, is derhalve niet zonder meer duidelijk.

45. Verzoekster betoogt dat de reglementen van 2018 op grond van het Unierecht ongeldig zijn, aangezien de hoofdinspecteur, N.L., deze heeft vastgesteld op een tijdstip waarop zijn aanstelling ad interim onrechtmatig was verlengd. De *Inspeția Judiciară* voert aan dat het Hof in zijn arrest in de zaak *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”* e.a.<sup>45</sup> geen uitspraak heeft gedaan over de geldigheid van deze reglementen. Daarnaast voert zij aan dat de reglementen van 2018 met het oog op de rechtszekerheid als geldig moeten worden beschouwd.

46. Gelet op de strekking van arrest nr. 3014/2021 van de Curte de Apel Craiova, waarnaar in punt 44 van deze conclusie wordt verwezen, kan de grief dat de reglementen van 2018 ongeldig zijn omdat de hoofdinspecteur, N.L., deze heeft vastgesteld tijdens de periode waarin hij ad interim was benoemd, niet slagen.

47. Bovendien moet worden benadrukt dat artikel 66, lid 3, van wet nr. 317/2004 duidelijk bepaalt dat de hoofdinspecteur van de *Inspeția Judiciară* reglementen vaststelt met betrekking tot de organisatie en de werking van dit orgaan. Artikel 45 en artikel 451, lid 1, onder a), van wet nr. 317/2004 verlenen de hoofdinspecteur van de *Inspeția Judiciară* tevens ruime bevoegdheden om over afzonderlijke beslissingen van dit orgaan met betrekking tot tuchtrechtelijk onderzoek en tuchtprocedures zijn goedkeuring of zijn veto uit te spreken.<sup>46</sup>

48. Het feit dat de hoofdinspecteur een beslissende rol speelt in het beheer en de organisatie van de *Inspeția Judiciară*, interne reglementen kan vaststellen en over elk afzonderlijk besluit van de *Inspeția Judiciară* zijn goedkeuring dan wel zijn veto kan uitspreken, geeft – bij gebreke van andere elementen – niet per definitie aanleiding om te denken dat de bevoegdheden en taken van

<sup>42</sup> Het lijkt, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, dat de hoofdinspecteur, N.L., zijn ambt heeft neergelegd en dat hij en de adjunct-hoofdinspecteur, P.M., zijn vervangen na de indiening van dit verzoek om een prejudiciële beslissing ter griffie van het Hof.

<sup>43</sup> Die rechter was bevoegd om uitspraak te doen in het hoofdgeding dat ten grondslag lag aan de prejudiciële verwijzing in zaak C-83/19. Zie arrest nr. 3014/2021 (beschikbaar op <http://rolii.ro/hotarari/61d2683fe4900928170001a5>).

<sup>44</sup> De exacte strekking van dat arrest, dat dateert van na het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, is niet aan het Hof voorgelegd en het staat dus aan de verwijzende rechter om dit na te gaan.

<sup>45</sup> 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).

<sup>46</sup> Zie artikel 69 van wet nr. 317/2004.

de Inspectia Judiciară in feite worden gebruikt als instrument om druk uit te oefenen op, of politieke controle uit te oefenen over, gerechtelijke werkzaamheden, of om, zelfs op indirecte wijze, het vertrouwen van het publiek in de rechterlijke macht te ondermijnen.<sup>47</sup>

49. Gelet op de ruime bevoegdheden van de hoofdinspecteur, zijn beslissende rol binnen de Inspectia Judiciară en het ontbreken van een intern mechanisme<sup>48</sup> om oneigenlijk gebruik van deze bevoegdheden tegen te gaan, dient de Inspectia Judiciară<sup>49</sup> tuchtrechtelijke klachten over hem met de grootst mogelijke professionaliteit en onpartijdigheid te behandelen, teneinde het vertrouwen van het publiek in dit orgaan en in de rechterlijke macht als geheel te verzekeren.

50. Wellicht is het, zoals de Inspectia Judiciară betoogt, niet nodig om een afzonderlijk orgaan op te richten dat belast is met de behandeling van tuchtrechtelijke klachten over de hoofdinspecteur van de Inspectia Judiciară.<sup>50</sup> Bij deze opmerking geldt het voorbehoud dat er doeltreffende en transparante procedures bestaan om al deze klachten op een onpartijdige wijze te behandelen.<sup>51</sup> Het feit dat de hoofdinspecteur van de Inspectia Judiciară naar eigen goeddunken de adjunct-hoofdinspecteur van de Inspectia Judiciară benoemt<sup>52</sup>, kan in dit verband aanleiding geven tot bezorgdheid, aangezien de adjunct-hoofdinspecteur belast is met de beslissing of klachten over de hoofdinspecteur worden onderzocht en tuchtprocedures tegen de hoofdinspecteur worden ingeleid.

51. Voorafgaand aan de vaststelling van Lege nr. 234/2018 (wet nr. 234/2018) van 4 oktober 2018<sup>53</sup> (hierna: „wet nr. 234/2018”) benoemde de hoge raad voor de magistratuur na een vergelijkbare procedure zowel de hoofdinspecteur als de adjunct-hoofdinspecteur en was de ambtstermijn van de adjunct-hoofdinspecteur niet gekoppeld aan die van de hoofdinspecteur. Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter lijkt het erop dat sinds de vaststelling van wet nr. 234/2018 de adjunct-hoofdinspecteur van de Inspectia Judiciară wordt benoemd naar eigen goeddunken van de hoofdinspecteur en dat zijn ambtstermijn afhankelijk is van en samenvalt met die van de hoofdinspecteur.<sup>54</sup> Afgezien van tuchtprocedures voorzien de wetten en reglementen inzake de Inspectia Judiciară niet in een intern mechanisme om beweringen dat de hoofdinspecteur zijn ruime bevoegdheden oneigenlijk gebruikt, opnieuw te bekijken. Gelet op al deze omstandigheden ben ik van oordeel dat wet nr. 234/2018 de publieke perceptie dat de adjunct-hoofdinspecteur op een objectieve en onpartijdige wijze kan toezien op

<sup>47</sup> De Inspectia Judiciară betoogt dat de reglementen van 2018 noodzakelijk zijn om haar onafhankelijkheid en werking op een consistente wijze te waarborgen. Voorts merkt zij op dat hoofdstuk VII van wet nr. 317/2004 nadere regels bevat van de werking van de Inspectia Judiciară, de benoeming van de hoofdinspecteur en zijn ambtstermijn en de benoeming van leidinggevend personeel bij de Inspectia Judiciară.

<sup>48</sup> Het lijkt, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, dat krachtens artikel 67, lid 5, van wet nr. 317/2004, de algemene vergadering van de hoge raad voor de magistratuur de hoofdinspecteur uit zijn ambt kan ontsetten wanneer hij zijn beheerstaken niet of op oneigenlijke wijze uitvoert.

<sup>49</sup> De minister van Justitie lijkt van oordeel te zijn dat de Inspectia Judiciară bevoegd is om tuchtrechtelijke klachten over haar hoofdinspecteur te behandelen: zie punt 25 van deze conclusie.

<sup>50</sup> Het ontbreken van een dergelijk afzonderlijk orgaan kan de onafhankelijkheid van de hoofdinspecteur van de Inspectia Judiciară versterken.

<sup>51</sup> De verwijzende rechter is van oordeel dat een wetgevingskader „op het niveau van de organieke wet” moet worden vastgesteld „dat objectieve waarborgen biedt voor de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de gerechtelijk inspecteurs ten opzichte van de hoofdinspecteur indien tegen laatstgenoemde een tuchtrechtelijke klacht wordt ingediend”. In het licht van het subsidiariteitsbeginsel van artikel 5 VEU ben ik van mening dat het aan de lidstaten staat om te bepalen welke maatregelen met betrekking tot tuchtrechtelijke onderzoeken en tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers, met inbegrip van gerechtelijk inspecteurs, worden vastgesteld om te voldoen aan de vereisten van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en beschikking 2006/928, mits deze maatregelen de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid eerbiedigen.

<sup>52</sup> Zie besluit nr. 134/2018.

<sup>53</sup> *Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 850 van 8 oktober 2018.

<sup>54</sup> Zie artikel 69, lid 1, onder a), van wet nr. 317/2004. Volgens deze bepaling benoemt de hoofdinspecteur ook de hoofden van de Inspectia Judiciară voor ambtstermijnen die afhankelijk zijn van die van de hoofdinspecteur.

tuchtrechtelijke onderzoeken en tuchtprocedures naar aanleiding van klachten over de hoofdinspecteur, aanzienlijk kan ondermijnen. De vaststelling van wet nr. 234/2018 lijkt aldus neer te komen op een verslechtering van de bescherming van de rechtsstaat in Roemenië.

52. Wet nr. 234/2018 vervlecht de loopbanen van de hoofdinspecteur en de adjunct-hoofdinspecteur met elkaar. Ondanks het feit dat de adjunct-hoofdinspecteur verplicht is om onafhankelijk en onpartijdig te handelen, kan de indruk ontstaan dat hij een persoonlijk belang heeft bij de uitkomst van elk tuchtrechtelijk onderzoek en/of elke tuchtprocedure tegen de hoofdinspecteur. Bovendien is het duidelijk dat alle gerechtelijk inspecteurs binnen de *Inspeția Judiciară* ondergeschikt zijn aan de hoofdinspecteur en dat de ontwikkeling van hun loopbaan afhankelijk is van de persoon die deze functie uitoefent.<sup>55</sup> Dit kan ook afbreuk doen aan de publieke perceptie dat de gerechtelijk inspecteurs klachten over de hoofdinspecteur op een professionele en onpartijdige wijze onderzoeken.

## V. Conclusie

53. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Curte de Apel București te beantwoorden als volgt:

„Artikel 2 VEU, artikel 19, lid 1, tweede alinea, 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

zij zich verzetten tegen nationale wettelijke regelingen en reglementen die voorzien in toezicht op tuchtrechtelijke onderzoeken en tuchtprocedures tegen de hoofdinspecteur van de *Inspeția Judiciară* (gerechtelijke inspectie, Roemenië) door haar adjunct-hoofdinspecteur en onderzoek van dergelijke klachten door gerechtelijk inspecteurs van dat orgaan wanneer deze adjunct-hoofdinspecteur naar eigen goeddunken door de hoofdinspecteur wordt benoemd, de ambtstermijn van de adjunct-hoofdinspecteur afhankelijk is van en samenvalt met die van de hoofdinspecteur, en alle gerechtelijk inspecteurs ondergeschikt zijn aan de hoofdinspecteur, waarbij de ontwikkeling van hun loopbaan van hem afhankelijk is.”

<sup>55</sup> De hoofdinspecteur is betrokken bij de benoeming, de beoordeling en het ontslag van gerechtelijk inspecteurs. Zie met name besluit nr. 131/2018. Er lijkt geen mechanisme te zijn dat de hoofdinspecteur zou beletten een onderzoek in te stellen en een tuchtprocedure in te leiden tegen gerechtelijk inspecteurs die tuchtrechtelijk onderzoek tegen hem voeren of hebben gevoerd.