



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

7 september 2023*

„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 – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Rechtsstaat – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 47 – Onafhankelijkheid van rechters – Nationale regeling tot wijziging van het stelsel voor de bevordering van rechters”

In zaak C-216/21,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Curte de Apel Ploiești (rechter in tweede aanleg Ploiești, Roemenië) bij beslissing van 16 februari 2021, ingekomen bij het Hof op 6 april 2021, in de procedure

Asociația „Forumul Judecătorilor din România”,

YN

tegen

Consiliul Superior al Magistraturii,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, kamerpresident, P. G. Xuereb, T. von Danwitz (rapporteur), A. Kumin en I. Ziemele, rechters,

advocaat-generaal: N. Emiliou,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, vertegenwoordigd door D. Călin en L. Zaharia als gemachtigden,

* Procestaal: Roemeens.

- Consiliul Superior al Magistraturii, vertegenwoordigd door M. B. Mateescu als gemachtigde,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door K. Herrmann, I. Rogalski en P. J. O. Van Nuffel als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 februari 2023,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 267 VWEU, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie (PB 2006, L 354, blz. 56).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (vereniging „Forum van Roemeense rechters”) en YN enerzijds, en de Consiliul Superior al Magistraturii (hoge raad voor de magistratuur, Roemenië; hierna: „CSM”) anderzijds over de rechtmatigheid van besluit nr. 1348 van de afdeling voor rechters van de CSM van 17 september 2019 tot goedkeuring van de regeling betreffende de organisatie en de uitvoering van het vergelijkend onderzoek voor de bevordering van rechters (hierna: „besluit nr. 1348”).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Toetredingsverdrag

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

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

3. [...]

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

4 Artikel 3 van dat Verdrag luidt als volgt:

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

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

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

[...]

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

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

Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond

6 Artikel 37 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 2005, L 157, blz. 203) bepaalt:

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

Deze maatregelen moeten evenredig zijn en er moet voorrang worden gegeven aan maatregelen die de werking van de interne markt het minst verstoren en, in voorkomend geval, aan de toepassing van de bestaande sectorale vrijwaringsmechanismen. Deze vrijwaringsmaatregelen mogen echter niet worden gebruikt als middel tot willekeurige discriminatie, noch als verkapt beperking van de handel tussen de lidstaten. Op een vrijwaringsclausule kan zelfs vóór de toetreding een beroep gedaan worden op basis van de bevindingen van het toezicht, en de aangenomen maatregelen worden vanaf de eerste dag van toetreding van kracht, tenzij hierin een latere datum is bepaald. De maatregelen worden niet langer gehandhaafd dan strikt noodzakelijk is, en zij worden in elk geval ingetrokken wanneer de betrokken verplichting is nagekomen. Zij kunnen evenwel tot na de in de eerste alinea bedoelde periode worden

toegepast indien de betrokken verplichtingen niet zijn nagekomen. In antwoord op de vooruitgang die door de betrokken nieuwe lidstaat bij het nakomen van zijn verplichtingen is geboekt, kan de Commissie in voorkomend geval de maatregelen aanpassen. De Commissie stelt de Raad tijdig in kennis alvorens zij vrijwaringsmaatregelen intrekt, en zij houdt terdege rekening met de desbetreffende opmerkingen van de Raad.”

7 Artikel 38 van deze akte luidt:

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

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

Beschikking 2006/928

8 Artikel 1 van beschikking 2006/928 luidt als volgt:

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

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

9 Artikel 2 van die beschikking bepaalt:

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

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

10 De bijlage bij die beschikking bepaalt:

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

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

[...]”

Roemeens recht

Wet nr. 303/2004

11 De leden 1 en 2 van artikel 43 van Lege nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (wet nr. 303/2004 betreffende het statuut van rechters en openbaar aanklagers; hierna: „wet nr. 303/2004”) van 28 juni 2004 (*Monitor Oficial al României*, deel I, nr. 826 van 13 september 2005), in de versie voorafgaand aan de inwerkingtreding op 18 oktober 2018 van Lege nr. 242/2018 (wet nr. 242/2018) van 12 oktober 2018 (*Monitor Oficial al României*, deel I, nr. 868 van 15 oktober 2018), luiden als volgt:

„(1) Rechters en openbaar aanklagers worden uitsluitend bevorderd middels vergelijkend onderzoek op nationaal niveau, voor zover er bij de rechterlijke instanties in eerste en tweede aanleg of, in voorkomend geval, bij de parketten, functies vacant zijn.

(2) Het vergelijkend onderzoek voor de bevordering van rechters en openbaar aanklagers wordt, jaarlijks of naar behoefte, georganiseerd door de [CSM] door tussenkomst van de Institut Național al Magistraturii [(nationaal instituut voor de magistratuur, Roemenië)].”

12 Artikel 46 van deze wet bepaalde:

„(1) Het vergelijkend onderzoek voor bevordering bestaat uit theoretische en praktische schriftelijke proeven.

(2) De proeven hebben betrekking op:

a) naargelang van het specialisme, een van de volgende gebieden: burgerlijk recht, strafrecht, handelsrecht, bestuursrecht, financieel en fiscaal recht, arbeidsrecht, familierecht, internationaal privaatrecht;

b) de rechtspraak van de Înalta Curte de Casație și Justiție [(hoogste rechterlijke instantie, Roemenië)] en de rechtspraak van de Curte Constituțională [(grondwettelijk hof, Roemenië)];

c) de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de rechtspraak van het Hof van Justitie [van de Europese Unie];

d) de burgerlijke of de strafprocedure, afhankelijk van de specialisatie van de rechter of de openbaar aanklager.

(3) De procedure voor het verloop van het vergelijkend onderzoek, met inbegrip van de wijze van betwisting van de uitslag, is geregeld in het reglement voor de organisatie en het verloop van het vergelijkend onderzoek voor de bevordering van rechters en openbaar aanklagers.

[...]”

13 Bij wet nr. 242/2018 zijn onder meer de artikelen 43 tot en met 46 van wet nr. 303/2004 gewijzigd en zijn in deze wet de artikelen 46¹ tot en met 46³ ingevoegd.

14 Artikel 43 van wet nr. 303/2004, zoals gewijzigd bij wet nr. 242/2018 (hierna: „gewijzigde wet nr. 303/2004”), bepaalt:

„Het vergelijkend onderzoek voor de bevordering van rechters en openbaar aanklagers wordt jaarlijks of naar behoefte georganiseerd door de desbetreffende afdelingen van de [CSM] via het nationaal instituut voor de magistratuur.”

15 Artikel 44, lid 1, van die wet luidt als volgt:

„Het vergelijkend onderzoek voor bevordering zonder overplaatsing in de eerstvolgende hogere rang staat open voor deelname voor rechters en openbaar aanklagers die bij hun laatste beoordeling de kwalificatie ‚zeer goed’ hebben gekregen, de laatste drie jaar niet tuchtrechtelijk zijn gestraft en voldoen aan de minimumvoorwaarden op het gebied van anciënniteit. [...]”

16 Artikel 46, leden 1 en 2, van deze wet bepaalt:

„(1) Het vergelijkend onderzoek voor bevordering zonder overplaatsing bestaat uit een schriftelijke proef.

(2) De procedure voor het verloop van het vergelijkend onderzoek, met inbegrip van de wijze van betwisting van de uitslag en de onderwerpen waarop de in lid 1 bedoelde schriftelijke proef betrekking heeft, afhankelijk van de specialisatie van de rechter of de openbaar aanklager, is geregeld in de regeling betreffende de organisatie en het verloop van het vergelijkend onderzoek voor de bevordering van rechters en openbaar aanklagers.

[...]”

17 In lid 1 van artikel 46¹ van de gewijzigde wet nr. 303/2004 heet het:

„De daadwerkelijke bevordering van rechters en openbaar aanklagers geschiedt uitsluitend middels vergelijkend onderzoek op nationaal niveau, voor zover er bij de rechterlijke instanties in eerste en tweede aanleg of, in voorkomend geval, bij de parketten, functies vacant zijn.”

18 Artikel 46² van die wet bepaalt in lid 1:

„Het vergelijkend onderzoek voor bevordering zonder overplaatsing in de eerstvolgende hogere rang staat open voor deelname voor rechters en openbaar aanklagers die bij hun laatste beoordeling de kwalificatie ‚zeer goed’ hebben gekregen, de laatste drie jaar niet tuchtrechtelijk zijn gestraft, de professionele rang hebben verworven die overeenkomt met de rechterlijke instantie of het parket

waar zij naartoe willen worden bevorderd en hun ambt daadwerkelijk gedurende ten minste twee jaar hebben bekleed bij een hiërarchisch lagere rechterlijke instantie in het geval van bevordering tot rechter in een rechterlijke instantie in tweede aanleg, als openbaar aanklager bij het parket daarvan of als openbaar aanklager bij het parket bij de Înalta Curte de Casație si Justiție.”

19 Artikel 46³, leden 1 en 2, van deze wet bepaalt:

„(1) Het vergelijkend onderzoek voor daadwerkelijke bevordering bestaat uit een proef die tot doel heeft het werk en het gedrag van de kandidaten in de afgelopen drie jaar te beoordelen.

(2) De procedure voor de organisatie en het verloop van het vergelijkend onderzoek, met inbegrip van de jury's en de samenstelling daarvan, de punten die in het kader van de in lid 1 bedoelde proef worden gecontroleerd en de wijze van vaststelling en betwisting van de uitslag worden vastgesteld in het in artikel 46, lid 2, bedoelde reglement.

[...]”

20 Artikel 106, onder f), van deze wet bepaalt:

„De [CSM] geeft zijn goedkeuring, bij een in de *Monitor Oficial al României*, deel I, bekendgemaakt besluit, aan:

[...]

f) het reglement betreffende de organisatie en het verloop van het vergelijkend onderzoek voor de bevordering van rechters en openbaar aanklagers;

[...]”

Reglement betreffende de organisatie en het verloop van het vergelijkend onderzoek voor de bevordering van rechters

21 Op 17 september 2019 heeft de afdeling voor rechters van de CSM op basis van artikel 463, lid 2, en artikel 106, onder f), van de gewijzigde wet nr. 303/2004, besluit nr. 1348 tot goedkeuring van het reglement betreffende de organisatie en het verloop van het vergelijkend onderzoek voor de bevordering van rechters (hierna: „reglement betreffende het vergelijkend onderzoek voor de bevordering van rechters”) aangenomen.

22 Het reglement betreffende het vergelijkend onderzoek voor de bevordering van rechters voorziet in twee bevorderingsfasen: ten eerste is er de zogenoemde bevordering „zonder overplaatsing”, dat wil zeggen naar een onmiddellijk hogere beroepsrang, die wordt geregeld in hoofdstuk II van dit reglement; ten tweede is er de zogenoemde „daadwerkelijke” bevordering, die wordt geregeld in hoofdstuk III van dit reglement, op grond waarvan geslaagde kandidaten die reeds „zonder overplaatsing” zijn bevorderd en uit dien hoofde de vereiste beroepsrang hebben, daadwerkelijk in een positie binnen een hogere rechterlijke instantie kunnen worden benoemd.

23 Het vergelijkend onderzoek voor daadwerkelijke bevordering staat open voor rechters die bij hun laatste beoordeling de waardering „foarte bine” („zeer goed”) hebben gekregen, de laatste drie jaar niet tuchtrechtelijk zijn gestraft, na afloop van de bevorderingsprocedure „zonder overplaatsing” de professionele rang hebben verworven die noodzakelijk is voor de rechterlijke instantie waar zij

naartoe willen worden bevorderd en hun ambt daadwerkelijk gedurende ten minste twee jaar hebben bekleed bij een hiërarchisch lagere rechterlijke instantie in het geval van bevordering tot rechter in een rechterlijke instantie in tweede aanleg.

- 24 Daar waar de bevorderingsprocedure „zonder overplaatsing” een vergelijkend onderzoek omvat dat is gebaseerd op een theoretische en praktische schriftelijke proef, is de procedure tot „daadwerkelijke” bevordering gebaseerd op een beoordeling van het werk en het gedrag van de kandidaten tijdens hun laatste drie dienstjaren.
- 25 Deze beoordeling wordt uitgevoerd door een commissie bestaande uit de president van de betrokken rechterlijke instantie in tweede aanleg en vier leden van die rechterlijke instantie die de specialisatie hebben van de afdelingen met de vacante posten waarvoor het vergelijkend onderzoek is georganiseerd. Deze leden worden benoemd op voorstel van het college van bestuur van de betrokken rechterlijke instantie in tweede aanleg.
- 26 De beoordeling van het werk van de kandidaat-rechter is gebaseerd op drie criteria: i) het analytisch en het synthetiserend vermogen en de coherentie in de uitingen van de kandidaat; ii) de duidelijkheid en de logica van de redenering, de onderbouwde analyse van de verzoekschriften en het verweer van partijen, de eerbiediging van de rechtspraak van de Înalta Curte de Casație și Justiție en van de rechterlijke instanties in tweede aanleg, en iii) de inachtneming van redelijke termijnen voor de behandeling van zaken en het schrijven van uitspraken. De maximumscore voor de beoordeling van de werkzaamheden bedraagt 60 punten, wat neerkomt op een maximum van 20 punten voor elk van de drie criteria.
- 27 Aan de hand van een analyse van de rechterlijke beslissingen die de kandidaat-rechter in zijn laatste drie dienstjaren heeft uitgesproken wordt vastgesteld of aan de eerste twee criteria is voldaan. Deze analyse heeft betrekking op een steekproef van tien beslissingen die willekeurig zijn geselecteerd met behulp van een elektronische applicatie en op basis van uniforme criteria die door het evaluatiecomité zijn opgesteld. De daartoe geselecteerde beslissingen moeten relevant zijn voor de beroepsactiviteit van de kandidaat, betrekking hebben op verschillende onderwerpen en zoveel mogelijk in verschillende procedurele fasen zijn gegeven.
- 28 Naast de aldus geselecteerde beslissingen wordt ook rekening gehouden met het met redenen omkleed advies van de met de specialisatie van de kandidaat overeenkomende afdeling van de hogere rechterlijke instantie dan die waar hij zetelt. Daartoe raadpleegt de president van de afdeling de rechters van die afdeling, onder geheimhouding van de uitgebrachte adviezen, en neemt hij het resultaat op in een verslag dat aan de beoordelingscommissie wordt toegezonden. Dit advies geldt slechts als raadpleging.
- 29 De beoordeling aan de hand van het derde criterium, dat betrekking heeft op de inachtneming van de termijnen, berust op een reeks statistische gegevens en andere documenten die zijn verstrekt door de rechterlijke instantie waar de kandidaat zetelt en die betrekking hebben op de volgende punten: i) met betrekking tot het werk van de kandidaat: het aantal terechtzittingen, het aantal zaken waaraan de rechter heeft deelgenomen, het aantal beslechte zaken, het aantal gegeven beslissingen, het aantal beslissingen die niet binnen de termijnen zijn gemotiveerd, het gemiddelde aantal dagen waarmee de termijnen zijn overschreden, de gemiddelde termijn waarin de zaken door de kandidaat worden afgedaan, de andere werkzaamheden die de kandidaat in de uitoefening van zijn ambt heeft verricht; ii) met betrekking tot de werkzaamheden van de rechterlijke instantie waaronder de afdeling ressorteert waar de rechter werkzaam is: het gemiddelde aantal zaken per rechter, het gemiddelde aantal aanwezigheden bij de

terechtzittingen, de gemiddelde procestermijn per soort zaak, het gemiddelde aantal door de rechters gegeven beslissingen en het gemiddelde aantal niet binnen de termijn gegeven beslissingen.

- 30 Het gedrag van de kandidaat-rechter wordt door de commissie beoordeeld aan de hand van twee criteria: i) de juiste houding ten opzichte van de justitiabelen, advocaten, deskundigen en tolken tijdens terechtzittingen en andere beroepsactiviteiten, het bezigen van de juiste toon, beleefdheid, het niet-aannemen van een minachtende of arrogante houding, en het vermogen om om te gaan met situaties in de rechtszaal; ii) het vermogen om samen te werken met andere leden van de rechtsprekende formatie, alsmede het gedrag en de communicatie ten aanzien van de andere rechters en personeelsleden, zowel van de rechterlijke instantie waar de kandidaat werkzaam is als van andere rechtscolleges, hiërarchisch hoger én lager. De maximumscore voor de beoordeling van het gedrag bedraagt 40 punten, dat wil zeggen maximaal 20 punten voor elk van de twee criteria.
- 31 Het gedrag van de kandidaten wordt, in het licht van de twee bovengenoemde criteria, beoordeeld aan de hand van de opnamen van de terechtzittingen van de rechtsprekende formatie die door de kandidaat zijn voorgezeten, het advies van de afdeling en/of, in voorkomend geval, van de rechterlijke instantie waar de kandidaat gedurende de onderzochte periode zijn functie heeft uitgeoefend, de gegevens in zijn beroepsdossier en alle andere verifieerbare informatie over de kandidaat.
- 32 Daartoe vraagt de beoordelingscommissie de informatie die nodig is ter beoordeling van het gedrag van de kandidaat op bij de rechterlijke instanties waar hij gedurende de betrokken periode werkzaam was, bij de directie personeelszaken van de CSM en bij de Inspectia Judiciară (gerechtelijke inspectie, Roemenië). Deze commissie selecteert een steekproef van terechtzittingen die door de kandidaat zijn voorgezeten en verzoekt om de desbetreffende opnamen. Bovendien wordt voor het advies van de afdeling of, bij gebreke van een afdeling, van de rechterlijke instantie waar de kandidaat werkzaam is geweest, het personeel van de afdeling of van de rechterlijke instantie geraadpleegd onder geheimhouding van de geuite meningen, en wordt het resultaat van die raadpleging vastgelegd in een ondertekend en gedateerd rapport met verifieerbare gegevens.
- 33 Aan het einde van de procedure stelt de beoordelingscommissie een met redenen omkleed ontwerpverslag op met vermelding van de scores voor de vijf betrokken criteria (namelijk de drie criteria voor de beoordeling van het werk en de twee criteria voor de beoordeling van het gedrag), alsmede het totale aantal punten dat de kandidaat heeft behaald op een totaal van maximaal 100 punten. Het ontwerpverslag wordt toegezonden aan de kandidaat, die vervolgens een gesprek met de beoordelingscommissie voert over de punten die in het ontwerpverslag zijn vastgelegd. Indien de kandidaat bezwaren heeft tegen het ontwerpverslag, moet hij deze zowel tijdens dit gesprek meedelen als schriftelijk indienen. Na afloop van het gesprek onderzoekt de beoordelingscommissie de eventueel opgeworpen bezwaren en de andere uit het gesprek voortvloeiende punten en stelt zij het met redenen omklede eindbeoordelingsverslag op met vermelding van de voor elk beoordelingscriterium behaalde scores en de totaalscore. Dit verslag wordt aan de kandidaat en de CSM toegezonden.
- 34 De kandidaat beschikt vervolgens over 48 uur vanaf de bekendmaking van de resultaten om tegen de bij de beoordeling behaalde score beroep in te stellen bij de afdeling voor rechters van de CSM. Die laatste onderzoekt het beroep in het licht van de geformuleerde bezwaren en de documenten waarop de beoordeling is gebaseerd. Indien de afdeling van oordeel is dat het beroep gegrond

moet worden verklaard, beoordeelt zij de kandidaat opnieuw op basis van dezelfde criteria en dezelfde beoordelingsschaal als die welke voor de beoordelingsprocedure zijn vastgesteld. Indien zij daarentegen van mening is dat het beroep moet worden verworpen, wordt de kandidaat niet opnieuw beoordeeld.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 35 Op 12 november 2019 hebben verzoekers in het hoofdgeding bij de Curte de Apel Ploiești (rechter in tweede aanleg Ploiești, Roemenië), de verwijzende rechter, beroep ingesteld tot gedeeltelijke nietigverklaring van besluit nr. 1348, voor zover daarbij de procedure voor de daadwerkelijke bevordering van rechters naar de hoge rechterlijke instanties in eerste aanleg en de rechterlijke instanties in tweede aanleg is gewijzigd door de oude schriftelijke examens te vervangen door een beoordeling van het werk en het gedrag van de kandidaten in de laatste drie dienstjaren.
- 36 Volgens verzoekers in het hoofdgeding wijkt de nieuwe procedure af van het beginsel van bevordering op basis van verdienste en berust zij op een discretionaire en subjectieve beoordeling. Door de presidenten van de rechterlijke instanties in tweede aanleg een doorslaggevende bevoegdheid toe te kennen, heeft deze nieuwe procedure bovendien tot gevolg dat de rechters die kandidaat zijn voor bevordering worden aangemoedigd tot een hiërarchisch onderworpen houding ten aanzien van de leden van hogere rechterlijke instanties die hun werk moeten beoordelen.
- 37 Volgens verzoekers in het hoofdgeding kan een dergelijke wijziging in de procedure voor de bevordering van rechters afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van die rechters. In het bijzonder is de nieuwe procedure in strijd met het Unierecht en met de verplichtingen die op Roemenië rusten krachtens met name het bij beschikking 2006/928 ingestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing (hierna: „MST”) en de in het kader van dat mechanisme opgestelde verslagen.
- 38 Ten eerste wenst de verwijzende rechter in dit verband te vernemen of het MST en die verslagen handelingen zijn die ter uitlegging aan het Hof kunnen worden voorgelegd.
- 39 Ten tweede heeft deze rechter twijfels over de verenigbaarheid van een bevorderingsstelsel als dat wat bij de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regelgeving is ingevoerd, met het beginsel van de onafhankelijkheid van rechters.
- 40 Daarop heeft de verwijzende rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Dient het bij [beschikking 2006/928] ingestelde [MST] te worden beschouwd als een handeling van een instelling van de Unie in de zin van artikel 267 VWEU, die ter uitlegging kan worden voorgelegd aan het [Hof]? Behoren de inhoud, de aard en de looptijd van het bij [beschikking 2006/928] ingestelde [MST] tot de werkingssfeer van het [toetredingsverdrag]? Zijn de vereisten die zijn geformuleerd in de in het kader van het [MST] opgestelde verslagen bindend voor Roemenië?

- 2) Kan het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid, dat is neergelegd in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en in artikel 47 van het [Handvest], alsmede in de rechtspraak van het [Hof] betreffende artikel 2 VEU, aldus worden uitgelegd dat het ook betrekking heeft op procedures voor de 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 rechters, 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, 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?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Bevoegdheid van het Hof

- 41 De CSM betoogt dat de verwijzende rechter het Hof met zijn prejudiciële vragen verzoekt om zich uit te spreken over de rechtmatigheid van de nieuwe regeling voor de bevordering van rechters die in het hoofdgeding aan de orde is, en niet om het Unierecht uit te leggen. Bijgevolg is het Hof onbevoegd om over deze vragen uitspraak te doen.
- 42 De Poolse regering betoogt dan weer dat deze vragen behoren tot het gebied van de rechterlijke organisatie, op welk gebied de Unie onbevoegd is.
- 43 In dit verband moet worden vastgesteld dat het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betrekking heeft op de uitlegging van het Unierecht, of het nu gaat om bepalingen van primair recht (artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 267 VWEU en artikel 47 van het Handvest) of om bepalingen van afgeleid recht (beschikking 2006/928).
- 44 Bovendien hebben de argumenten van de Poolse regering dat de Unie niet bevoegd is op het gebied van de rechterlijke organisatie in werkelijkheid betrekking op de strekking en dus op de uitlegging van de in de gestelde vragen genoemde bepalingen van primair Unierecht, waarvan de uitlegging duidelijk onder de bevoegdheid van het Hof krachtens artikel 267 VWEU valt.
- 45 Het Hof heeft namelijk reeds geoordeeld dat de rechterlijke organisatie in de lidstaten weliswaar tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, maar dat dit niet wegneemt dat deze bij de uitoefening van deze bevoegdheid de verplichtingen moeten nakomen die voor hen uit het Unierecht voortvloeien (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 111 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 Gelet op het voorgaande is het Hof bevoegd om de gestelde vragen te beantwoorden.

Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

47 De CSM betwist de ontvankelijkheid van de eerste en de tweede vraag op de grond dat de antwoorden daarop duidelijk blijken uit de rechtspraak van het Hof.

48 Voorts betoogt de CSM dat de derde en de vierde vraag niet-ontvankelijk zijn, aangezien de door de verwijzende rechter gevraagde uitlegging van het Unierecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil. De derde vraag berust namelijk op een onjuiste beschrijving van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde procedure voor de bevordering van rechters en wat de vierde vraag betreft kan worden gesteld dat de procedure voor de daadwerkelijke bevordering van de rechters geenszins in strijd is met de aanbevelingen die de Commissie in haar verslagen uit hoofde van het MST heeft geformuleerd.

49 In dit verband kan er ten eerste, met betrekking tot de omstandigheid dat de juiste uitlegging van het Unierecht in casu zo duidelijk is dat er redelijkerwijs geen ruimte voor twijfel kan zijn, mee worden volstaan in herinnering te brengen dat een dergelijke omstandigheid, wanneer die zich voordoet voor het Hof, weliswaar aanleiding kan zijn om bij beschikking uitspraak te doen overeenkomstig artikel 99 van het Reglement voor de procesvoering, maar een nationale rechterlijke instantie desondanks niet belet om een prejudiciële vraag te stellen en evenmin tot gevolg heeft dat de aldus gestelde vraag daardoor niet-ontvankelijk wordt (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 138 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

50 Bijgevolg zijn de eerste en de tweede vraag ontvankelijk.

51 Ten tweede rust er volgens vaste rechtspraak van het Hof een vermoeden van relevantie op de vragen inzake de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste feitelijke en juridische kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan een verzoek van een nationale rechter enkel afwijzen wanneer de gevraagde uitlegging van het Unierecht kennelijk op generlei wijze verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is en voorts wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (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 139 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 In casu blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat bij de verwijzende rechter een geding aanhangig is over de rechtmatigheid van een nationale regeling inzake het stelsel voor de bevordering van rechters. De twijfels van de verwijzende rechter over de verenigbaarheid van deze regeling met het vereiste van onafhankelijkheid dat voortvloeit uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest, alsook met beschikking 2006/928, zijn voor hem juist de aanleiding geweest om het Hof vragen te stellen over de uitlegging van die bepalingen van het Unierecht. De derde en de vierde vraag houden dus verband met een reëel geschil. Het betoog waarmee de CSM de ontvankelijkheid van deze vragen betwist, betreft het antwoord dat daarop ten gronde moet worden gegeven.

53 Hieruit volgt dat de derde en de vierde vraag eveneens ontvankelijk zijn.

Eerste vraag

- 54 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of beschikking 2006/928 een handeling van een instelling van de Unie is die krachtens artikel 267 VWEU door het Hof kan worden uitgelegd, of deze beschikking, wat de rechtsaard, de inhoud en gevolgen in de tijd betreft, binnen de werkingssfeer van het toetredingsverdrag valt en, ten slotte, of de vereisten die zijn geformuleerd in de door de Commissie in het kader van het MST opgestelde verslagen, bindend zijn voor Roemenië.
- 55 Zoals de Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, de CSM en de Commissie terecht hebben opgemerkt, volgt het antwoord op de eerste vraag duidelijk uit de rechtspraak van het Hof, in het bijzonder uit de punten 1 en 2 van het dictum van het 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).
- 56 Derhalve moet op de eerste vraag worden geantwoord dat beschikking 2006/928 een handeling van een instelling van de Unie is die krachtens artikel 267 VWEU door het Hof kan worden uitgelegd. Deze beschikking valt, wat de rechtsaard, de inhoud en gevolgen in de tijd betreft, binnen de werkingssfeer van het toetredingsverdrag. De in de bijlage bij deze beschikking opgenomen ijkpunten beogen te verzekeren dat Roemenië het in artikel 2 VEU verankerde rechtsstaatbeginsel eerbiedigt en zijn in die zin bindend voor die lidstaat dat hij verplicht is om passende maatregelen te nemen ter nakoming van die ijkpunten, waarbij hij krachtens het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking terdege rekening moet houden met de verslagen die door de Commissie op basis van die beschikking zijn opgesteld en in het bijzonder met de aanbevelingen die in die verslagen zijn geformuleerd.

Tweede vraag

- 57 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 VEU en artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat een nationale regeling inzake het stelsel voor de bevordering van rechters moet waarborgen dat het beginsel van de onafhankelijkheid van rechters wordt geëerbiedigd.
- 58 Zoals in herinnering is gebracht in punt 45 van het onderhavige arrest, behoort de rechterlijke organisatie in de lidstaten weliswaar tot de bevoegdheid van de lidstaten, maar neemt dit niet weg dat deze bij de uitoefening van die bevoegdheid de verplichtingen moeten nakomen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht. Overigens is geoordeeld dat artikel 19 VEU, dat het in artikel 2 VEU verankerde rechtsstaatbeginsel concretiseert, aan de nationale rechterlijke instanties en het Hof de taak toebedeelt om te waarborgen dat het recht van de Unie in alle lidstaten ten volle wordt toegepast en dat de justitiabelen de rechtsbescherming genieten die zij aan dat recht ontleen (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 217).
- 59 Het is inherent aan de rechtsstaat dat er effectieve rechterlijke toetsing bestaat om de naleving van het Unierecht te verzekeren. Zoals artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU bepaalt, staat het in dat opzicht aan de lidstaten om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen en procedures om de justitiabelen een daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren. Het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming van de rechten die de justitiabelen aan het recht van de Unie ontleen, waarnaar artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU

verwijst, is een algemeen beginsel van Unierecht dat voortvloeit uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, dat is neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat op 4 november 1950 te Rome werd ondertekend, en dat meer recentelijk ook is neergelegd in artikel 47 van het Handvest (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 219 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 60 Elke lidstaat moet dus op grond van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU verzekeren dat de instanties die als „rechterlijke instantie” – in de zin van het Unierecht – uitspraak moeten doen over de toepassing of de uitlegging van dit recht en die derhalve deel uitmaken van zijn stelsel van beroepsmogelijkheden op de onder het Unierecht vallende gebieden, voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming, waarbij moet worden opgemerkt dat deze bepaling van toepassing is „op de onder het recht van de Unie vallende gebieden”, ongeacht de situatie waarin de lidstaten dit recht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest ten uitvoer brengen (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 220 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 61 Om te waarborgen dat een dergelijke rechterlijke instantie in staat is om daadwerkelijke rechtsbescherming te bieden, zoals vereist is op grond van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, is de instandhouding van de onafhankelijkheid van die instantie essentieel, zoals wordt bevestigd door artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, dat de toegang tot een „onafhankelijk” gerecht vermeldt als een van de vereisten voor het fundamentele recht op een doeltreffende voorziening in rechte (arrest van 29 maart 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, punt 93 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 62 Zoals het Hof herhaaldelijk heeft benadrukt, behoort dit vereiste van onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties, dat onlosmakelijk verbonden is met de taak van de rechter, tot de kern van het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming en het grondrecht op een eerlijk proces, dat van het grootste belang is als waarborg voor de bescherming van alle door de justitiabelen aan het Unierecht ontleende rechten en tevens voor het behoud van de in artikel 2 VEU verankerde waarden die de lidstaten gemeen hebben en met name die van de rechtsstaat (arrest van 29 maart 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 63 Voor de krachtens Unierecht vereiste waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn regels nodig, onder andere met betrekking tot de samenstelling van de instantie, de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor verschoning, wraking en afzetting van haar leden, die geschikt moeten zijn om bij de justitiabelen elke legitieme twijfel weg te nemen over de vraag of deze instantie zich niet laat beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen (arrest van 29 maart 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, punt 95 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 64 In dit verband is het van belang dat rechters worden behoed voor inmenging of druk van buitenaf die hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid in gevaar zou kunnen brengen. De regels inzake het statuut van rechters en de uitoefening van hun rechterlijke taken moeten het in het bijzonder mogelijk maken om niet alleen elke rechtstreekse beïnvloeding – in de vorm van instructies – maar ook meer indirecte vormen van beïnvloeding die de beslissingen van de betrokken rechters zouden kunnen sturen, uit te sluiten en aldus te voorkomen dat deze rechters de indruk wekken niet onafhankelijk en onpartijdig te zijn, hetgeen het vertrouwen kan ondermijnen dat de

rechterlijke macht in een democratische samenleving en een rechtsstaat bij de justitiabelen moet wekken (arrest van 29 maart 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, punt 96 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 65 In het bijzonder moet de onafhankelijkheid van de rechters niet alleen in het stadium van hun benoeming worden gewaarborgd, maar ook, zoals de advocaat-generaal in punt 46 van zijn conclusie heeft opgemerkt, gedurende hun gehele loopbaan, mede in het kader van bevorderingsprocedures, aangezien de procedures voor de bevordering van rechters deel uitmaken van de regels die van toepassing zijn op het statuut van rechters.
- 66 Derhalve moet worden gewaarborgd dat besluiten tot bevordering van rechters worden vastgesteld op grond van zodanige materiële voorwaarden en procedureregels dat daardoor bij justitiabelen geen gerechtvaardigde twijfels kunnen rijzen over de vraag of de betrokken rechters, wanneer zij eenmaal zijn bevorderd, zich niet laten beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig zijn ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen (zie naar analogie arrest van 29 maart 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, punt 97 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 67 Bijgevolg moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 VEU en artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat een nationale regeling inzake het stelsel voor de bevordering van rechters moet waarborgen dat het beginsel van de onafhankelijkheid van rechters wordt geëerbiedigd.

Derde vraag

- 68 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 VEU en artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan het stelsel voor de bevordering van rechters naar een hogere rechterlijke instantie is gebaseerd op een beoordeling van het werk en het gedrag van de betrokkenen door een commissie die is samengesteld uit de president van die hogere rechterlijke instantie en leden ervan.
- 69 Vooraf zij eraan herinnerd dat een lidstaat, volgens de rechtspraak van het Hof, zijn wettelijke regeling niet zodanig mag wijzigen dat afbreuk wordt gedaan aan de bescherming van de waarde van de rechtsstaat, welke waarde met name is geconcretiseerd in artikel 19 VEU. De lidstaten dienen er dus voor te zorgen dat zij, wat deze waarde betreft, elke teruggang in hun wettelijke regelgeving van de rechterlijke organisatie vermijden, door geen regels vast te stellen die de onafhankelijkheid van de rechters zouden ondermijnen (arresten van 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punten 63 en 64, en 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 162 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 70 Zoals in punt 64 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, moeten de rechters worden beschermd tegen inmenging of druk van buitenaf die hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid in gevaar zouden kunnen brengen. In het bijzonder moeten de regels inzake het stelsel voor de bevordering van rechters het mogelijk maken niet alleen elke rechtstreekse beïnvloeding, in de vorm van instructies, maar ook meer indirecte vormen van beïnvloeding die de beslissingen van de betrokken rechters zouden kunnen sturen, te voorkomen, en aldus de schijn dat deze rechters

niet onafhankelijk of onpartijdig zijn – welke schijn afbreuk kan doen aan het vertrouwen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving en een rechtsstaat bij de justitiabelen moet wekken – te vermijden.

- 71 Wanneer een lidstaat een nieuw stelsel voor de bevordering van rechters invoert, moet er derhalve op worden toegezien dat de materiële voorwaarden en de procedureregels voor de vaststelling van bevorderingsbeslissingen in het kader van dat stelsel van dien aard zijn dat zij bij de justitiabelen geen gegronde twijfel kunnen doen rijzen over de vraag of de betrokken rechters zich, wanneer zij eenmaal zijn bevorderd, niet laten beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig zijn ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen.
- 72 Het staat in casu aan de verwijzende rechter om zich hierover uit te spreken na het verrichten van de vereiste beoordelingen. 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 (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 201 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 73 Alvorens in te gaan op de materiële voorwaarden en de procedureregels voor de vaststelling van bevorderingsbeslissingen, zoals bepaald in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, zij eraan herinnerd dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde procedure voor de bevordering van de rechters volgens de aanwijzingen van de verwijzende rechter in twee fasen is opgebouwd. In de eerste fase, die wordt gekwalificeerd als bevordering „zonder overplaatsing”, moeten met goed gevolg schriftelijke proeven worden afgelegd, die zijn bedoeld om zowel de theoretische als de praktische kennis van de kandidaten te testen. In de tweede fase, die wordt gekwalificeerd als „daadwerkelijke” bevordering en waarin kandidaten die zonder overplaatsing zijn bevorderd daadwerkelijk kunnen worden aangesteld in een hogere rechterlijke instantie, wordt hun werk en hun gedrag tijdens de laatste drie dienstjaren beoordeeld.
- 74 In het kader van deze tweede fase wordt de beoordeling uitgevoerd door een beoordelingscommissie waarvan de leden worden aangewezen door de afdeling voor rechters van de CSM. Die commissie is, bij elke rechterlijke instantie in tweede aanleg, samengesteld uit de president van die instantie en vier van zijn leden, wier specialisatie moet overeenkomen met die van de vacante posten. Deze vier leden worden gekozen door de afdeling voor rechters van de CSM op voorstel van het college van bestuur van de rechterlijke instantie in tweede aanleg, waarvan de president van die instantie lid is.
- 75 Hoewel de betrokkenheid van een orgaan als de beoordelingscommissie in de procedure voor de daadwerkelijke bevordering van de rechters in beginsel kan bijdragen tot een objectivering van deze procedure, moet dit orgaan toch zelf waarborgen voor onafhankelijkheid bieden, zodat meer in het bijzonder moet worden onderzocht onder welke voorwaarden zijn leden worden benoemd en hoe het zijn rol concreet vervult (zie naar analogie arrest van 20 april 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, punten 66-68).

- 76 Wat in casu de voorwaarden voor de benoeming van de leden van de beoordelingscommissie betreft, moet worden benadrukt dat deze commissie uitsluitend is samengesteld uit rechters die worden benoemd op voorstel van het college van bestuur van de bevoegde rechterlijke instantie in tweede aanleg, dat zelf uit rechters bestaat.
- 77 Zoals de advocaat-generaal in de punten 62, 65 en 66 van zijn conclusie heeft opgemerkt, wijst het feit dat bepaalde rechters toezicht uitoefenen op de professionele werkzaamheden van hun ambtgenoten er als zodanig niet op dat er mogelijk sprake is van een probleem van onafhankelijkheid van rechters. Aangezien de leden van de beoordelingscommissie in hun hoedanigheid van rechter zelf waarborgen voor onafhankelijkheid moeten bieden, voldoen zij bovendien in beginsel aan het in punt 75 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte vereiste en lijken zij, gelet op hun functie, geschikt te zijn om de professionele verdiensten van hun ambtgenoten te beoordelen.
- 78 Voorts merkt de verwijzende rechter op dat de nieuwe procedure kan leiden tot een concentratie van bevoegdheden bij bepaalde leden van die beoordelingscommissie, en meer in het bijzonder bij de presidenten van rechterlijke instanties in tweede aanleg, waardoor zij een beslissende invloed kunnen uitoefenen op de uitkomst van de daadwerkelijke bevorderingsprocedure. Dit zou met name het geval kunnen zijn indien blijkt dat die leden meerdere functies hebben die het beroepsleven en de loopbaan van de voor bevordering in aanmerking komende kandidaten kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld doordat zij zowel belast zijn met de periodieke beoordeling van hun werk als met de toetsing in hoger beroep van hun uitspraken.
- 79 Hoewel niet kan worden uitgesloten dat een dergelijke situatie van invloed kan zijn op de wijze waarop die beoordelingscommissie haar rol concreet vervult in de zin van punt 75 van het onderhavige arrest, kan een dergelijke concentratie van bevoegdheden, zo zij al is aangetoond, als zodanig niet als onverenigbaar met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU worden beschouwd (zie naar analogie arrest van 11 mei 2023, *Inspekția Judiciară*, C-817/21, EU:C:2023:391, punt 54).
- 80 Er moet namelijk nog worden aangetoond dat die concentratie van bevoegdheden degenen die hiervan profiteren in de praktijk, alleen of in combinatie met andere factoren, in staat kan stellen de richting van de beslissingen van de betrokken rechters te beïnvloeden en aldus een gebrek aan onafhankelijkheid of een schijn van partijdigheid van die rechters te creëren, waardoor afbreuk kan worden gedaan aan het vertrouwen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving en een rechtsstaat bij de justitiabelen moet wekken.
- 81 Het dossier waarover het Hof beschikt, bevat evenwel geen enkel element waaruit blijkt dat een eventuele concentratie van bevoegdheden op zich in de praktijk een dergelijk vermogen tot beïnvloeding zou kunnen geven, noch enig ander element dat, in combinatie met die concentratie van bevoegdheden, dergelijke gevolgen zou kunnen hebben die bij de justitiabelen gegronde twijfel zouden kunnen doen ontstaan over de onafhankelijkheid van de bevorderde rechters.
- 82 Het staat derhalve aan de verwijzende rechter, die als enige over alle relevante gegevens beschikt, om dit te beoordelen.
- 83 Met betrekking tot de materiële voorwaarden voor de vaststelling van de beslissingen tot daadwerkelijke bevordering en, in het bijzonder, de door de beoordelingscommissie toegepaste beoordelingscriteria, moet ten eerste worden opgemerkt dat de toelating tot de procedure voor daadwerkelijke bevordering veronderstelt dat de schriftelijke theoretische en praktische proeven,

in het kader van de bevorderingsprocedure „zonder overplaatsing”, waarvan de relevantie door verzoekers in het hoofdgeding niet ter discussie lijkt te worden gesteld, met goed gevolg zijn afgelegd. Ten tweede bevat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, zoals de advocaat-generaal in punt 72 van zijn conclusie heeft opgemerkt, duidelijke criteria die relevant lijken voor de beoordeling van de professionele verdiensten van de kandidaten.

- 84 Zo is de beoordeling van het werk van de kandidaten gebaseerd op criteria inzake hun analytisch en synthetiserend vermogen, de duidelijkheid en de logica van hun betoog, de eerbiediging van de rechtspraak van de hogere rechterlijke instanties en hun vermogen om binnen een redelijke termijn uitspraak te doen. De beoordeling van het gedrag van de kandidaten berust op criteria die in wezen betrekking hebben op het gedrag van deze kandidaten in de uitoefening van hun functie ten aanzien van zowel hun collega's als de justitiabelen, en op het vermogen van deze kandidaten om ervoor te zorgen dat de terechtzittingen goed verlopen.
- 85 Bovendien lijken deze criteria objectief te worden beoordeeld op basis van toetsbare gegevens. De beoordelingscommissie baseert zich wat de beoordeling van het werk van de kandidaten betreft, hoofdzakelijk op een steekproef van tien door de kandidaat uitgesproken rechterlijke beslissingen, die willekeurig en op basis van uniforme criteria zijn geselecteerd. Het gedrag van de kandidaten wordt met name beoordeeld aan de hand van het beroepsdossier van de kandidaat en aan de hand van de opnamen van de terechtzittingen, zodat ook de bij die beoordeling in aanmerking genomen gegevens toetsbaar zijn.
- 86 Het lijkt dan ook dat de gegevens die bij deze beoordelingen in aanmerking worden genomen voldoende divers en controleerbaar zijn, zodat het risico dat de daadwerkelijke bevorderingsprocedure discretionair van aard is, wordt beperkt. De omstandigheid dat de beoordelingscommissie eventueel rekening kan houden met de met redenen omklede adviezen van de afdeling waarin de betrokken kandidaat op het moment van de procedure zetelt, alsmede die van de afdeling van de hogere rechterlijke instantie die overeenkomt met zijn specialisatie, lijkt niet aan deze analyse te kunnen afdoen, voor zover dergelijke met redenen omklede adviezen de beoordelingscommissie kunnen informeren over de professionele verdiensten van die kandidaat vanuit het oogpunt van zijn werk of zijn gedrag.
- 87 Wat betreft de procedurele bepalingen die ten grondslag liggen aan de beslissingen tot daadwerkelijke bevordering, moet worden opgemerkt dat de beoordelingscommissie na afloop van de procedure een met redenen omkleed verslag opstelt waarin de voor elk van de betrokken criteria toegekende punten en het door de kandidaat behaalde totaalcijfer worden vermeld. Bovendien kan de kandidaat zijn eventuele bezwaren tegen dit verslag meedelen tijdens een gesprek met de beoordelingscommissie en schriftelijk indienen. Ten slotte beschikt de kandidaat over een termijn van 48 uur vanaf de bekendmaking van de uitslag om tegen de behaalde score beroep in te stellen bij de afdeling voor rechters van de CSM. De CSM onderzoekt of een nieuwe beoordeling noodzakelijk is en voert deze beoordeling in voorkomend geval zelf uit.
- 88 In die omstandigheden en met name gelet op de motiveringsplicht van de beoordelingscommissie en op de mogelijkheid om tegen haar beoordelingen beroep in te stellen, lijken de procedurele bepalingen die ten grondslag liggen aan de vaststelling van de beslissingen tot daadwerkelijke bevordering, de onafhankelijkheid van de na afloop van die procedure bevorderde rechters niet in gevaar te kunnen brengen. Uiteindelijk staat het echter aan de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om uitspraak te doen over de feiten en als enige rechtstreeks kennis heeft van die procedurele bepalingen, om na te gaan of dit daadwerkelijk het geval is.

89 Bijgevolg moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 VEU en artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan het stelsel voor de bevordering van rechters naar een hogere rechterlijke instantie is gebaseerd op een beoordeling van het werk en het gedrag van de betrokkenen door een commissie die is samengesteld uit de president van die hogere rechterlijke instantie en leden ervan, voor zover de materiële voorwaarden en de procedurele bepalingen die ten grondslag liggen aan de vaststelling van de beslissingen tot daadwerkelijke bevordering van dien aard zijn dat zij bij de justitiabelen geen gegronde twijfel kunnen doen rijzen over de vraag of de betrokken rechters zich niet laten beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig zijn ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen, wanneer de betrokkenen eenmaal zijn bevorderd.

Vierde vraag

90 Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of beschikking 2006/928 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling tot wijziging van het stelsel voor de bevordering van rechters, wanneer de Commissie in de krachtens die beschikking opgestelde verslagen geen enkele aanbeveling voor een dergelijke wijziging heeft gedaan.

91 Er zij aan herinnerd dat Roemenië, volgens artikel 1 van beschikking 2006/928, jaarlijks aan de Commissie verslag uitbrengt over de vooruitgang die het heeft geboekt bij het bereiken van elk van de in de bijlage bij die beschikking vermelde ijkpunten, en dat het eerste van deze ijkpunten met name tot doel heeft „te zorgen voor een transparanter en efficiënter verloop van justitiële procedures”.

92 In deze context komt uit de in punt 56 van dit arrest genoemde rechtspraak naar voren dat de ijkpunten die zijn opgenomen in de bijlage bij die beschikking beogen te verzekeren dat Roemenië de in artikel 2 VEU vastgelegde waarde van de rechtsstaat eerbiedigt, en voor deze lidstaat bindend zijn in die zin dat die lidstaat gehouden is om passende maatregelen te nemen om die ijkpunten te bereiken, en om daarbij krachtens het beginsel van loyale samenwerking in de zin van artikel 4, lid 3, VEU naar behoren rekening te houden met de verslagen die de Commissie op basis van die beschikking heeft opgesteld, en in het bijzonder met de aanbevelingen die zij in die verslagen doet.

93 Zoals de advocaat-generaal in punt 83 van zijn conclusie heeft opgemerkt, hebben noch beschikking 2006/928, noch de aanbevelingen in de krachtens die beschikking opgestelde verslagen tot doel de betrokken lidstaat een specifiek organisatiemodel voor zijn justitiële stelsel op te leggen. Zoals blijkt uit de in punt 45 van het onderhavige arrest aangehaalde vaste rechtspraak van het Hof, behoort de rechterlijke organisatie in de lidstaten immers tot de bevoegdheid van de lidstaten, mits zij daarbij het Unierecht in acht nemen.

94 In casu heeft de Commissie, zoals blijkt uit haar opmerkingen en zoals de advocaat-generaal in punt 81 van zijn conclusie heeft opgemerkt, in haar op basis van beschikking 2006/928 opgestelde verslagen niet op enige specifieke kwestie gewezen of een aanbeveling geformuleerd met betrekking tot het in het hoofdgeding aan de orde zijnde stelsel voor de bevordering van rechters.

95 Ook al moet de betrokken lidstaat op grond van het beginsel van loyale samenwerking rekening houden met de verslagen van de Commissie krachtens beschikking 2006/928 en in het bijzonder met de daarin geformuleerde aanbevelingen, in een context als die in het hoofdgeding kan het

ontbreken van een aanbeveling in geen geval worden beschouwd als een belemmering voor de betrokken lidstaat om zijn bevoegdheid op het gebied van de rechterlijke organisatie uit te oefenen.

- 96 Gelet op een en ander moet op de vierde vraag worden geantwoord dat beschikking 2006/928 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale regeling tot wijziging van het stelsel voor de bevordering van rechters wanneer de Commissie in de krachtens die beschikking opgestelde verslagen geen enkele aanbeveling voor een dergelijke wijziging heeft gedaan.

Kosten

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

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie is een handeling van een instelling van de Europese Unie die krachtens artikel 267 VWEU door het Hof kan worden uitgelegd. Deze beschikking valt, wat de rechtsaard, de inhoud en gevolgen in de tijd betreft, binnen de werkingssfeer van het Verdrag tussen de lidstaten van de Europese Unie en de Republiek Bulgarije en Roemenië betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie. De in de bijlage bij deze beschikking opgenomen ijkpunten beogen te verzekeren dat Roemenië het in artikel 2 VEU verankerde rechtsstaatbeginsel eerbiedigt en zijn in die zin bindend voor die lidstaat dat hij verplicht is om passende maatregelen te nemen ter nakoming van die ijkpunten, waarbij hij krachtens het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking terdege rekening moet houden met de verslagen die door de Europese Commissie op basis van die beschikking zijn opgesteld en in het bijzonder met de aanbevelingen die in die verslagen zijn geformuleerd.**
- 2) **Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat een nationale regeling inzake het stelsel voor de bevordering van rechters moet waarborgen dat het beginsel van de onafhankelijkheid van rechters wordt geëerbiedigd.**
- 3) **Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten, moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan het stelsel voor de bevordering van rechters naar een hogere rechterlijke instantie is gebaseerd op een beoordeling van het werk en het gedrag van de betrokkenen door een commissie die is samengesteld uit de president van die hogere rechterlijke instantie en leden ervan, voor zover de materiële voorwaarden en de procedurele bepalingen die ten grondslag liggen**

aan de vaststelling van de beslissingen tot daadwerkelijke bevordering van dien aard zijn dat zij bij de justitiabelen geen gegronde twijfel kunnen doen rijzen over de vraag of de betrokken rechters zich niet laten beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig zijn ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen, wanneer de betrokkenen eenmaal zijn bevorderd.

- 4) Beschikking 2006/928 moet aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale regeling tot wijziging van het stelsel voor de bevordering van rechters wanneer de Commissie in de krachtens die beschikking opgestelde verslagen geen enkele aanbeveling voor een dergelijke wijziging heeft gedaan.**

ondertekeningen