



# Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

11 mei 2023\*

„Prejudiciële verwijzing – Rechtsstaat – Onafhankelijkheid van de rechterlijke macht – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Beschikking 2006/928/EG – Onafhankelijkheid van de rechters – Tuchtprocedure – Gerechtelijke inspectie – Hoofdinspecteur met bevoegdheden op het gebied van regelgeving, selectie, evaluatie, benoeming en tuchtrechtelijk onderzoek”

In zaak C-817/21,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Curte de Apel București (rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië) bij beslissing van 10 december 2021, ingekomen bij het Hof op 21 december 2021, in de procedure

**R.I.**

tegen

**Inspectia Judiciară,**

**N.L.,**

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, kamerpresident, L. Bay Larsen (rapporteur), vicepresident van het Hof, P. G. Xuereb, T. von Danwitz en I. Ziemele, rechters,

advocaat-generaal: A. M. Collins,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- R.I., vertegenwoordigd door I. Roșca als gemachtigde,
- de Inspectia Judiciară, vertegenwoordigd door L. Netejoru als gemachtigde,

\* Procestaal: Roemeens.

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door K. Herrmann, I. Rogalski en P. Van Nuffel als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 januari 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 en 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 (PB 2006, L 354, blz. 56).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen R.I. enerzijds en de Inspectia Judiciară (gerechtelijke inspectie, Roemenië) en N.L. anderzijds betreffende besluiten van de gerechtelijke inspectie om een klacht van R.I. tegen N.L. te seponeren en het bezwaar tegen de seponering af te wijzen.

### **Toepasselijke bepalingen**

#### ***Unierecht***

- 3 Artikel 1 van beschikking 2006/928 bepaalt:

„Roemenië dient vóór 31 maart van elk jaar, en voor het eerst vóór 31 maart 2007, verslag uit te brengen aan de [Europese] 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.”

#### ***Roemeens recht***

- 4 Artikel 44, lid 6, 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 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 827 van 13 september 2005), zoals gewijzigd en aangevuld (hierna: „gewijzigde wet nr. 317/2004”), bepaalt:

„Om een tuchtprocedure te kunnen inleiden moet tuchtrechtelijk onderzoek worden verricht door de gerechtelijke inspectie.”

5 Artikel 45, lid 4, van die wet luidt als volgt:

„Indien uit het vooronderzoek blijkt dat er geen aanwijzing 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.”

6 Artikel 45<sup>1</sup>, lid 1, van die wet luidt als volgt:

„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 registratie ervan bij de gerechtelijke inspectie.”

7 Artikel 47, lid 7, van die wet bepaalt:

„De tuchtprocedure kan worden ingeleid binnen 30 dagen na de voltooiing van het tuchtonderzoek, doch uiterlijk twee jaar na de datum waarop het feit is gepleegd.”

8 Artikel 65, leden 2 tot en met 4, van gewijzigde wet nr. 317/2004 bepaalt:

„2. De gerechtelijke inspectie staat onder leiding van een hoofdinspecteur-rechter, die wordt benoemd na een door de Consiliu Superior al Magistraturii [(hoge raad voor de magistratuur, Roemenië)] georganiseerd vergelijkend onderzoek; hij wordt bijgestaan door een adjunct-hoofdinspecteur-aanklager, die wordt aangesteld door de hoofdinspecteur.

3. De gerechtelijke inspectie 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.”

9 Artikel 66, lid 3, van deze wet bepaalt:

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

10 Artikel 69, leden 1 en 4, van die wet 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 gerechtelijke inspectie;
  - a<sup>2</sup>) hij neemt maatregelen ter coördinatie van de werkzaamheden van de personeelsleden van de gerechtelijke inspectie die geen gerechtelijk inspecteur zijn;

[...]

- g) hij benoemt, overeenkomstig de wet, de gerechtelijk inspecteurs en de andere personeelscategorieën van de gerechtelijke inspectie en gelast de wijziging, schorsing en beëindiging van hun arbeids- of dienstbetrekkingen;
- 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 terzijde bij de herziening en vaststelling van standpunten ten aanzien van de handelingen en besluiten die de gerechtelijk inspecteurs vaststellen en voert alle andere taken uit die de hoofdinspecteur hem opdraagt.”

11 Artikel 71, lid 2, van die wet luidt:

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

### **Hoofdinging en prejudiciële vragen**

- 12 R.I. is partij bij meerdere strafprocedures voor een aantal Roemeense rechterlijke instanties. Zij heeft bij de gerechtelijke inspectie een aantal tuchtrechtelijke klachten ingediend tegen rechters en aanklagers die bij die rechterlijke instanties tewerkgesteld zijn.
- 13 Met betrekking tot deze klachten heeft de gerechtelijke inspectie verschillende besluiten tot seponering genomen. Een van deze besluiten, dat op 2 juli 2018 was vastgesteld en door N.L. als hoofdinspecteur was bevestigd, is door R.I. aangevochten bij de Curte de Apel București (rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië).

- 14 Bij uitspraak van 27 september 2019 heeft deze rechter dat besluit nietig verklaard. Op 29 september 2020 heeft de Înalta Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië) het cassatieberoep van de gerechtelijke inspectie tegen die uitspraak verworpen.
- 15 Na deze gerechtelijke procedure heeft de gerechtelijke inspectie op 11 maart 2021 een nieuw besluit genomen tot seponering van de betrokken tuchtrechtelijke klacht. Op 31 mei 2021 heeft N.L. het bezwaar van R.I. tegen dit besluit verworpen. Laatstgenoemde heeft een beroep tot nietigverklaring van de aldus door N.L. genomen beslissing ingesteld.
- 16 In een memorie aan Ministeru Justiției (ministerie van Justitie, Roemenië) van 29 november 2019 heeft R.I. zich beklagd over de schending van haar grondwettelijke rechten en over de handelingen van een „groep” personen, waaronder N.L., die zouden hebben bijgedragen tot die schending en hebben deelgenomen aan de strafrechtelijke onderzoeken tegen haar. In die memorie heeft R.I. met name gesteld dat N.L. had getracht de misbruiken en onrechtmatigheden te verhullen die door bepaalde magistraten waren begaan.
- 17 Het ministerie van Justitie stelde zich op het standpunt dat het niet bevoegd was om deze klacht te behandelen en heeft deze bijgevolg doorgestuurd aan de gerechtelijke inspectie. R.I. heeft nog een aanvullende klacht tegen N.L. geformuleerd, bij akte die op 16 februari 2021 is ingediend bij de gerechtelijke inspectie.
- 18 In het kader van de procedure voor dat orgaan heeft R.I. haar grieven nader toegelicht en met name aangevoerd dat er geen echt tuchtonderzoek was gevoerd, dat aan de uitspraak van 27 september 2019 geen uitvoering was gegeven en dat haar klachten opzettelijk laat waren onderzocht teneinde ervoor te zorgen dat de verjaringstermijn verstreek.
- 19 De klacht tegen N.L. is op 17 maart 2021 geseponerd bij besluit van een gerechtelijk inspecteur die was benoemd overeenkomstig door de hoofdinspecteur vastgestelde algemene regels. Het bezwaar dat door R.I. tegen dit besluit is ingediend, is bij beslissing van de adjunct-hoofdinspecteur van 11 mei 2021 afgewezen.
- 20 Op 31 mei 2021 heeft R.I. bij de verwijzende rechter een beroep ingesteld, dat met name strekte tot nietigverklaring van de besluiten van 17 maart en 11 mei 2021 en tot vergoeding van de schade die zij door deze besluiten zou hebben geleden.
- 21 Ter ondersteuning van haar beroep heeft R.I. onder meer aangevoerd dat de hoofdinspecteur verschillende onregelmatigheden had begaan bij de uitoefening van zijn bevoegdheden inzake de selectie van de gerechtelijk inspecteurs, de benoeming van de adjunct-hoofdinspecteur en de vaststelling van regels betreffende de organisatie van de gerechtelijke inspectie. Volgens haar bestaan er onvoldoende waarborgen tegen het gebrek aan onpartijdigheid van de personen die een klacht tegen de hoofdinspecteur moeten onderzoeken. R.I. is van mening dat het Unierecht zich ertegen verzet dat de bevoegdheden in de handen van de hoofdinspecteur worden geconcentreerd, omdat dit eraan in de weg staat dat tuchtprocedures tegen magistraten of de hoofdinspecteur worden gevoerd.
- 22 De verwijzende rechter merkt op dat R.I. weliswaar heeft verwezen naar 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), maar dat dit arrest enkel betrekking heeft op het besluit tot benoeming van de hoofdinspecteur, dat is onderzocht in het licht van het risico

dat tegen de rechters een tuchtrechtelijk onderzoek wordt geopend. In casu beklagt R.I. zich er daarentegen over dat het wegens de wijze waarop de gerechtelijke inspectie is georganiseerd en functioneert niet mogelijk is om een tuchtprocedure te voeren.

- 23 De verwijzende rechter benadrukt in dit verband dat de gerechtelijke inspectie in 2012 werd hervormd om haar operationele onafhankelijkheid ten opzichte van de hoge raad voor de magistratuur te vergroten en aldus de naleving van beschikking 2006/928 te verzekeren. Verschillende aspecten van de organisatie en de werking van de gerechtelijke inspectie, die onder meer betrekking hebben op de structuur ervan, de taken van het personeel, de klachtenprocedure, de benoeming van de gerechtelijk inspecteurs of de personen in leidinggevende functies, zouden voortvloeien uit regels die de hoofdinspecteur heeft vastgesteld krachtens de regelgevende bevoegdheden die de Roemeense wetgever hem heeft toegekend. Op basis van deze gegevens vraagt de verwijzende rechter zich in het bijzonder af of het stelsel van waarborgen waarin de Roemeense regeling voorziet voldoende solide is wat de toetsing van het optreden van de hoofdinspecteur betreft.
- 24 Daarop 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 gerechtelijke inspectie 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 gerechtelijke inspectie voor de selectie van gerechtelijk inspecteurs, de beoordeling van hun werkzaamheden [en] de verrichting van inspectiewerkzaamheden, [alook] 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?”

### **Verzoek om toepassing van de versnelde procedure**

- 25 De verwijzende rechter heeft verzocht om de onderhavige prejudiciële verwijzing overeenkomstig artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof te behandelen volgens een versnelde prejudiciële procedure.
- 26 Ter ondersteuning van zijn verzoek merkt die rechter ten eerste op dat R.I. zich heeft beklagd over de buitensporig lange duur van de tuchtprocedures en dat de duur van de prejudiciële procedure derhalve geen reden tot onzekerheid over de doeltreffendheid van haar beroep mag zijn. Voorts benadrukt hij dat de gestelde vraag betrekking heeft op een belangrijk rechtsprobleem, namelijk de organisatie en de werking van een justitieel inspectieorgaan.
- 27 Artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat de president van het Hof op verzoek van de verwijzende rechter of bij wijze van uitzondering ambtshalve, wanneer de aard van de zaak een behandeling binnen korte termijnen vereist, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, kan beslissen een prejudiciële verwijzing te behandelen volgens een versnelde procedure die afwijkt van de bepalingen van dat Reglement.

- 28 In de onderhavige zaak heeft de president van het Hof, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, op 1 februari 2022 beslist dat er geen reden was om het in punt 25 van het onderhavige arrest bedoelde verzoek in te willigen.
- 29 Wat in de eerste plaats het risico betreft dat de prejudiciële procedure de duur van de procedure in het hoofdgeding buitensporig verlengt, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat het enkele belang van justitiabelen – hoe legitiem ook – dat de omvang van de rechten die zij aan het Unierecht ontnemen zo snel mogelijk wordt vastgesteld, geen uitzonderlijke omstandigheid in de zin van artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering kan opleveren (arrest van 11 november 2021, Energieversorgungscenter Dresden-Wilschdorf, C-938/19, EU:C:2021:908, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 30 Zelfs in de veronderstelling dat de verwijzende rechter van mening is dat het hoofdgeding snel moet worden behandeld, gelet op het voorwerp ervan, kan de omstandigheid dat hij alles in het werk dient te stellen voor een snelle afwikkeling van het hoofdgeding, op zich niet volstaan voor een versnelde procedure op grond van artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering (arrest van 6 oktober 2021, TOTO en Vianini Lavori, C-581/20, EU:C:2021:808, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 31 Wat in de tweede plaats de omstandigheid betreft dat de gestelde vraag betrekking heeft op de organisatie en de werking van een justitieel inspectieorgaan, zij eraan herinnerd dat de toepassing van de versnelde prejudiciële procedure niet afhangt van de aard van het hoofdgeding als zodanig, maar van de uitzonderlijke omstandigheden die specifiek zijn voor de betrokken zaak, waaruit moet blijken dat op de prejudiciële vragen met buitengewone spoed dient te worden beslist (arrest van 31 januari 2023, Puig Gordi e.a., C-158/21, EU:C:2023:57, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 32 In het bijzonder vormt de omstandigheid dat de zaak betrekking heeft op een belangrijk aspect van de rechterlijke organisatie van de betrokken lidstaat, als zodanig geen reden tot buitengewone spoedeisendheid, die noodzakelijk is om een versnelde behandeling te rechtvaardigen (zie in die zin arresten van 20 april 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, punt 22, en 21 december 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punt 39).

## **Beantwoording van de prejudiciële vraag**

### ***Ontvankelijkheid***

- 33 De gerechtelijke inspectie betoogt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is.
- 34 Zij stelt dat de nationale rechterlijke instanties bij uitsluiting bevoegd zijn om te beoordelen of de procedure tot vaststelling van individuele bestuurshandelingen rechtmatig is, en dat dit verzoek geen betrekking heeft op de uitlegging van bepalingen van Unierecht, maar op de uitlegging van gewijzigde wet nr. 317/2004. Voorts zijn de Roemeense bepalingen die van toepassing zijn in het hoofdgeding verenigbaar met het Unierecht en wordt de onafhankelijkheid van de rechters in dat geding dus geenszins aangetast.

- 35 Het Hof is in een prejudiciële procedure weliswaar niet bevoegd om het nationale recht van een lidstaat uit te leggen (zie in die zin arrest van 26 januari 2021, Hessischer Rundfunk, C-422/19 en C-423/19, EU:C:2021:63, punt 31), maar uit de bewoordingen van de gestelde vraag blijkt duidelijk dat deze niet slaat op de uitlegging van het Roemeense recht, maar op die van het Unierecht, met name artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, alsook beschikking 2006/928.
- 36 Het betoog van de gerechtelijke inspectie dat een regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is verenigbaar is met het Unierecht, heeft bovendien betrekking op de draagwijdte zelf van de bepalingen van dat recht waarop de gestelde vraag betrekking heeft, en dus op de uitlegging van die bepalingen. Een dergelijk bezwaar, dat betrekking heeft op de grond van de prejudiciële vraag, kan dus per definitie niet leiden tot de niet-ontvankelijkheid van de vraag (zie in die zin arrest van 20 april 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, punt 33).
- 37 Hieruit volgt dat de prejudiciële vraag ontvankelijk is.

### *Ten gronde*

- 38 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en beschikking 2006/928 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die de directeur van een orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers de bevoegdheid verleent om regelgevende en individuele handelingen vast te stellen die met name betrekking hebben op de organisatie van dat orgaan, de selectie van zijn personeelsleden, hun beoordeling, de uitvoering van hun werkzaamheden of nog de benoeming van een adjunct-directeur, terwijl deze personeelsleden en die adjunct-directeur bij uitsluiting bevoegd zijn om een tuchtrechtelijk onderzoek naar die directeur in te stellen.
- 39 Er zij aan herinnerd dat de nationale rechterlijke instanties en het Hof op grond van artikel 19 VEU, dat het in artikel 2 VEU verankerde rechtsstaatbeginsel concretiseert, de taak hebben om te waarborgen dat het Unierecht ten volle wordt toegepast in alle lidstaten en dat de justitiabelen de rechtsbescherming genieten die zij aan dat recht ontleen [arresten 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 188, en 22 februari 2022, RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof), C-430/21, EU:C:2022:99, punt 37].
- 40 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 van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „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).



- 41 Daaruit volgt dat elke lidstaat moet verzekeren dat de instanties die als „rechterlijke instantie” in de zin van het Unierecht deel uitmaken van zijn stelsel van beroepsmogelijkheden, voldoen aan de vereisten van een daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden [arresten 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 191, en 22 februari 2022, RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof), C-430/21, EU:C:2022:99, punt 40].
- 42 Wat de toepasselijkheid van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU in een situatie als die van het hoofdgeding betreft, zij eraan herinnerd dat deze bepaling ziet op de „onder het recht van de Unie vallende gebieden”, onafhankelijk van de situatie waarin de lidstaten dit recht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest ten uitvoer brengen (zie in die zin 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 192 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 Wat dat betreft heeft het Hof geoordeeld dat een nationale regeling die binnen de werkingssfeer van beschikking 2006/928 valt, moet voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit het Unierecht, met name artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU [zie in die zin arrest van 22 februari 2022, RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof), C-430/21, EU:C:2022:99, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 44 Dit is met name het geval voor een regeling die de organisatie en de werking regelt van een orgaan dat, zoals de gerechtelijke inspectie, bevoegd is om onderzoeken te verrichten en tuchtmaatregelen te nemen tegen alle Roemeense rechters, en dus tegen de gewone rechters die zich moeten uitspreken over vragen die verband houden met de toepassing of de uitlegging van het Unierecht (zie in die zin 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, 185 en 193).
- 45 Om te waarborgen dat instanties waaraan kan worden verzocht om recht te spreken over vragen die verband houden met de toepassing of de uitlegging van het Unierecht in staat zijn de daadwerkelijke rechtsbescherming te bieden die door deze bepaling wordt vereist, is de instandhouding van de onafhankelijkheid van deze instanties primordiaal, 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 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 194 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 46 Het vereiste van onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties, dat voortvloeit uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, omvat twee aspecten. Het eerste aspect is extern van aard en vereist dat de betrokken instantie haar taken volledig autonoom uitoefent, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, zodat zij beschermd is tegen inmenging of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in gevaar zou kunnen brengen en van invloed zou kunnen zijn op hun beslissingen. Het tweede aspect is intern van aard. Het sluit aan bij het begrip „onpartijdigheid” en heeft betrekking op het houden van gelijke afstand ten opzichte van de partijen bij het geding en hun respectieve belangen met betrekking tot het voorwerp van het geding. Dit laatste aspect vereist dat objectiviteit in acht wordt genomen en dat

elk belang bij de uitkomst van het geschil, buiten de strikte toepassing van de regels van het recht, ontbreekt [zie in die zin arrest van 22 februari 2022, RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof), C-430/21, EU:C:2022:99, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 47 Volgens vaste rechtspraak van het Hof zijn er voor deze op grond van het Unierecht vereiste waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid regels nodig die bij de justitiabelen elke legitieme twijfel erover kunnen wegnemen dat de betrokken instantie zich niet laat beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen [arresten 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 196, en 22 februari 2022, RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof), C-430/21, EU:C:2022:99, punt 82].
- 48 Wat in het bijzonder tuchtregels betreft, impliceert het vereiste van onafhankelijkheid volgens vaste rechtspraak dat de tuchtregeling de noodzakelijke waarborgen biedt om elk gevaar uit te sluiten dat die regeling wordt gebruikt als systeem om politiek toezicht te houden op de inhoud van rechterlijke beslissingen. Regels waarin zowel de gedragingen die tuchtrechtelijke vergrijpen opleveren als de concreet daarop toepasselijke sancties worden omschreven, waarbij wordt voorzien in de tussenkomst van een onafhankelijke instantie volgens een procedure waarmee de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest neergelegde rechten, waaronder de rechten van de verdediging, volledig worden gewaarborgd en waarbij de mogelijkheid wordt geboden om in rechte op te komen tegen de beslissingen van de tuchtinstanties, vormen in dat verband een geheel van essentiële waarborgen voor het behoud van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht (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 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 Aangezien de mogelijke inleiding van een tuchtonderzoek als zodanig reeds druk kan uitoefenen op de personen die de taak hebben recht te spreken, is het voorts van groot belang dat het orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures zijn taken objectief en onpartijdig uitoefent en daarbij niet van buitenaf wordt beïnvloed [zie in die zin arresten 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, en 15 juli 2021, Commissie/Polen (Tuchtregeling voor rechters), C-791/19, EU:C:2021:596, punt 82].
- 50 Aangezien het bestuur van dat orgaan een beslissende invloed op de werkzaamheden ervan kan uitoefenen, moeten de regels inzake de procedure voor de benoeming van dat bestuur aldus worden opgesteld dat zij bij de justitiabelen geen gewettigde twijfels doen rijzen over de vraag of de bevoegdheden en functies van dat orgaan niet worden gebruikt als instrument om druk dan wel politiek toezicht uit te oefenen op de gerechtelijke werkzaamheden (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 200).
- 51 Dit vereiste geldt niet alleen voor de regels inzake de procedure voor benoeming in leidinggevende functies binnen een orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures, maar meer in het algemeen ook voor alle regels die de organisatie en de werking van dat orgaan betreffen.

- 52 Laatstgenoemde regels kunnen immers in het algemeen de werkzaamheden van dat orgaan rechtstreeks beïnvloeden en dus tuchtmaatregelen voorkomen of juist in de hand werken die beogen of erin resulteren dat druk wordt uitgeoefend op degenen die tot taak hebben om recht te spreken, of dat politieke controle op hun werkzaamheden wordt uitgeoefend.
- 53 In dat opzicht zorgt de concentratie, in de handen van de directeur van een dergelijk orgaan, van bevoegdheden die hem in staat stellen de organisatie en de werking van dat orgaan te regelen en individuele beslissingen te nemen over de loopbaan van zijn personeelsleden en de zaken die zij behandelen, ervoor dat de directeur daadwerkelijk toezicht kan uitoefenen op alle werkzaamheden van dat orgaan, aangezien hij niet alleen invloed kan uitoefenen op de keuze van de personeelsleden van dat orgaan, daaronder begrepen de leden van zijn bestuur, maar ook op het verloop van hun loopbaan, alsook op de richting en de inhoud van de besluiten die deze personeelsleden concreet nemen in tuchtprocedures tegen rechters.
- 54 Het bestaan van een dergelijk toezicht kan als zodanig echter niet als onverenigbaar worden beschouwd met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.
- 55 Een effectief toezicht door de directeur van een orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures op alle werkzaamheden van dat orgaan, kan de doeltreffendheid en de eenvormigheid van de praktijken van dat orgaan bevorderen, en een dergelijke concentratie van de bevoegdheden in de handen van alleen de directeur kan als zodanig geen afbreuk doen aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, aangezien de personeelsleden van een orgaan als dat in het hoofdgeding niet worden geacht om geschillen te beslechten als rechter, maar om onderzoeken te voeren en tuchtrechtelijke procedures in te stellen, zodat zij niet noodzakelijkerwijs hoeven te voldoen aan alle vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid die voor rechters gelden.
- 56 De concentratie van belangrijke bevoegdheden in handen van de directeur van een orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures biedt die directeur in de praktijk echter een ruime discretionaire bevoegdheid bij het instellen van tuchtprocedures tegen rechters en kan het hem in de praktijk dus gemakkelijker maken om de tuchtregeling voor rechters te gebruiken om hun werkzaamheden te beïnvloeden.
- 57 Een regeling die de directeur van dit orgaan bevoegdheden verleent zoals die welke bij de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling aan de hoofdinspecteur zijn toegekend, kan bij de justitiabelen bijgevolg legitieme twijfel doen ontstaan over het gebruik van de bevoegdheden en functies van dit orgaan als instrument om druk of politieke controle uit te oefenen op de rechterlijke activiteit.
- 58 Het staat uiteindelijk aan de verwijzende rechter om zich na het verrichten van de vereiste beoordelingen hierover uit te spreken. Er moet immers in herinnering worden gebracht dat artikel 267 VWEU het Hof niet de bevoegdheid verleent om de bepalingen van Unierecht op een concreet geval toe te passen, maar enkel om uitspraak te doen over de uitlegging van de Verdragen en de handelingen van de instellingen van de Europese Unie. Volgens vaste rechtspraak kan het Hof echter in het kader van de gerechtelijke samenwerking waarin artikel 267 VWEU 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 (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, punt 201 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 59 In dit verband zal de verwijzende rechter de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling als zodanig en in haar nationale juridische en feitelijke context moeten beoordelen. Verschillende elementen van deze context, die blijken uit de verwijzingsbeslissing en het dossier waarover het Hof beschikt, kunnen immers in zekere mate relevant zijn voor het door de verwijzende rechter te verrichten onderzoek.
- 60 Wat in de eerste plaats de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling betreft, zijn de waarborgen waarin deze eventueel voorziet om te voorkomen dat de directeur van een orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en -procedures misbruik gaat of blijft maken van zijn bevoegdheden, dan wel het eventuele ontbreken van dergelijke waarborgen, van wezenlijk belang.
- 61 De verwijzende rechter verduidelijkt dat op grond van deze regeling een tuchtprocedure om misbruik door de hoofdinspecteur te bestraffen alleen kan worden ingesteld door een inspecteur wiens loopbaan grotendeels afhangt van de beslissingen van de hoofdinspecteur en die noodzakelijkerwijs binnen het kader van de door deze laatste bepaalde organisatie moet handelen.
- 62 Bovendien blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de beslissingen met betrekking tot de hoofdinspecteur kunnen worden herzien door de adjunct-hoofdinspecteur, die door de hoofdinspecteur is benoemd en wiens ambtstermijn tegelijk met die van de hoofdinspecteur afloopt.
- 63 Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties lijkt een dergelijke tuchtregeling er in de praktijk aan in de weg te staan dat tegen de hoofdinspecteur daadwerkelijk een tuchtprocedure wordt ingesteld, ook al zouden er tegen hem degelijk onderbouwde klachten worden ingediend.
- 64 Zoals blijkt uit de procedure die in het hoofdgeding aan de orde is, kan tegen de seponering van een klacht tegen de hoofdinspecteur een beroep worden ingesteld dat er in voorkomend geval toe kan leiden dat het besluit om de klacht niet verder te behandelen nietig wordt verklaard en dat bevelen worden gegeven met betrekking tot de wijze waarop de gerechtelijke inspectie deze klacht zal moeten behandelen.
- 65 Het staat evenwel aan de verwijzende rechter om te beoordelen in hoeverre op basis van de bevoegdheden waarover de Roemeense rechterlijke instanties in dit verband beschikken daadwerkelijk tuchtprocedures tegen de hoofdinspecteur kunnen worden ingesteld en de tegen hem gerichte klachten doeltreffend en onpartijdig kunnen worden behandeld. Bij deze beoordeling zal de verwijzende rechter met name rekening moeten houden met de afhankelijkheid ten opzichte van de hoofdinspecteur, die de zaak opnieuw zal behandelen na de nietigverklaring van een besluit tot seponering, en met het eventuele risico dat de verjaringstermijnen verstrijken, wat in de weg kan staan aan de instelling van een tuchtprocedure.
- 66 Indien die rechter tot de conclusie zou komen dat het optreden van de hoofdinspecteur in het kader van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling niet aan een reële en effectieve controle kan worden onderworpen, moet worden geoordeeld dat deze regeling niet aldus is opgezet dat zij bij de justitiabelen geen gewettigde twijfels kan doen rijzen over de vraag of de bevoegdheden en functies van de gerechtelijke inspectie niet worden gebruikt als instrument om druk dan wel politiek toezicht uit te oefenen op de rechterlijke activiteit [zie naar analogie arresten van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 142; 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming

van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punt 129, en 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 205].

- 67 Wat in de tweede plaats de nationale juridische en feitelijke context betreft die in aanmerking moet worden genomen, kunnen drie gegevens die blijken uit de verwijzingsbeslissing en uit het dossier waarover het Hof beschikt, in zekere mate relevant zijn voor het door de verwijzende rechter te verrichten onderzoek.
- 68 Om te beginnen blijkt, onder voorbehoud van de door die rechter te verrichten verificaties, dat de bevoegdheden van de hoofdinspecteur zijn versterkt in de meer algemene context van hervormingen van de organisatie van de Roemeense rechterlijke macht die tot doel of tot gevolg hebben dat de waarborgen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Roemeense rechters worden beperkt [zie naar analogie, arresten van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punten 133-135, en 15 juli 2021, Commissie/Polen (Tuchtregeling voor rechters), C-791/19, EU:C:2021:596, punten 106 en 108].
- 69 Vervolgens kunnen de concrete modaliteiten voor de benoeming van de hoofdinspecteur een zeker belang hebben, indien die erop wijzen dat deze persoon nauwe banden heeft met de uitvoerende of wetgevende macht, hetgeen in casu op het eerste gezicht het geval lijkt te zijn.
- 70 Ten slotte moet ook rekening worden gehouden met de concrete handelwijze van de hoofdinspecteur bij de uitoefening van zijn bevoegdheden [zie naar analogie arresten van 19 november 2019, A.K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 144, en 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 219].
- 71 In casu noemt de Commissie voorbeelden die kunnen aantonen dat deze bevoegdheden herhaaldelijk zijn gebruikt om politiek toezicht uit te oefenen op de rechterlijke activiteit. Sommige van deze voorbeelden zijn overigens opgenomen in de verslagen van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2019 en van 8 juni 2021 over de voortgang van Roemenië met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing [COM(2019) 499 final, blz. 7 en 8, en COM(2021) 370, blz. 18], waarmee de Roemeense autoriteiten op grond van het beginsel van loyale samenwerking van artikel 4, lid 3, VEU naar behoren rekening moeten houden teneinde de doelstellingen van beschikking 2006/928 te verwezenlijken (zie in die zin 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 178).
- 72 Onder voorbehoud van door de verwijzende rechter te verrichten verificaties lijken de elementen van de nationale juridische en feitelijke context die ter kennis van het Hof zijn gebracht dus eerder wel dan niet steun te bieden aan de eventuele vaststelling dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling niet aldus is opgezet dat zij bij de justitiabelen geen gewettigde twijfels kan doen rijzen over de vraag of de bevoegdheden en de functies van de gerechtelijke inspectie niet worden gebruikt als instrument om druk of politiek toezicht uit te oefenen op de rechterlijke activiteit.
- 73 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met beschikking 2006/928, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling

- die de directeur van een orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers, de bevoegdheid verleent om regelgevende en individuele handelingen vast te stellen die met name betrekking hebben op de organisatie van dat orgaan, de selectie van zijn personeelsleden, hun beoordeling, de uitvoering van hun werkzaamheden of nog de benoeming van een adjunct-directeur,
- terwijl 1) deze personeelsleden en adjunct-directeur bij uitsluiting bevoegd zijn om een tuchtrechtelijk onderzoek naar die directeur in te stellen, 2) hun loopbaan in grote mate afhangt van diens beslissingen en 3) de ambtstermijn van die adjunct-directeur tegelijk met die van de betrokken directeur afloopt,

wanneer deze regeling niet zodanig is opgezet dat zij bij de justitiabelen geen gewettigde twijfels kan doen rijzen over de vraag of de bevoegdheden en de functies van dat orgaan niet worden gebruikt als instrument om druk dan wel politiek toezicht uit te oefenen op de werkzaamheden van die rechters en aanklagers.

### **Kosten**

- 74 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:

**Artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met 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 een nationale regeling**

- die de directeur van een orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers, de bevoegdheid verleent om regelgevende en individuele handelingen vast te stellen die met name betrekking hebben op de organisatie van dat orgaan, de selectie van zijn personeelsleden, hun beoordeling, de uitvoering van hun werkzaamheden of nog de benoeming van een adjunct-directeur,
- terwijl 1) deze personeelsleden en adjunct-directeur bij uitsluiting bevoegd zijn om een tuchtrechtelijk onderzoek naar die directeur in te stellen, 2) hun loopbaan in grote mate afhangt van diens beslissingen en 3) de ambtstermijn van die adjunct-directeur tegelijk met die van de betrokken directeur afloopt,

**wanneer deze regeling niet zodanig is opgezet dat zij bij de justitiabelen geen gewettigde twijfels kan doen rijzen over de vraag of de bevoegdheden en de functies van dat orgaan**

**niet worden gebruikt als instrument om druk dan wel politiek toezicht uit te oefenen op de werkzaamheden van die rechters en aanklagers.**

ondertekeningen