



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

M. BOBEK

van 23 september 2020¹

Gevoegde zaken C-83/19, C-127/19 en C-195/19

**Asociația „Forumul Judecătorilor din România”
tegen**

Inspectia Judiciară

[verzoek van de Tribunal Mehedinți (rechter in eerste aanleg Mehedinți, Roemenië) om een prejudiciële beslissing]

en

**Asociația „Forumul Judecătorilor din România”,
Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”
tegen**

Consiliul Superior al Magistraturii

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

en

PJ

tegen

QK

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

Zaak C-291/19

SO

tegen

TP e.a.

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

Zaak C-355/19

**Asociația „Forumul Judecătorilor din România”,
Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”,
OL**

tegen

Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

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

„Prejudiciële verwijzing – Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie – Beschikking 2006/928/EG van de Commissie tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing – Aard en rechtsgevolgen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, alsmede van de op basis van dat mechanisme door de Commissie opgestelde verslagen – Ad-interimbenoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie – Nationale bepalingen inzake de oprichting en organisatie van een afdeling binnen het openbaar ministerie voor onderzoek naar strafbare feiten die zijn gepleegd binnen het gerechtelijk apparaat – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Rechtsstaat – Onafhankelijkheid van de rechterlijke macht”

Inhoud

I.	Inleiding	5
II.	Toepasselijke bepalingen	6
A.	Unierecht	6
1.	Primair recht	6
2.	Beschikking 2006/928	7
B.	Roemeens recht	8
1.	Constituția României	8
2.	Bepalingen betreffende de gerechtelijke inspectie	8
a)	Wet nr. 317/2004	8
b)	Noodverordening nr. 77/2018	9
3.	Bepalingen betreffende de afdeling voor onderzoek naar strafbare feiten die zijn gepleegd binnen het gerechtelijk apparaat	10
4.	Wet nr. 207/2018	10
a)	Noodverordening nr. 90/2018	12
b)	Noodverordening nr. 92/2018	13
c)	Noodverordening nr. 7/2019	13
d)	Noodverordening nr. 12/2019	14

III. Feiten, nationale procedures en prejudiciële vragen	14
A. Zaak C-83/19	14
B. Zaak C-127/19.....	16
C. Zaak C-195/19.....	18
D. Zaak C-291/19.....	19
E. Zaak C-355/19.....	21
F. Procedure bij het Hof	22
IV. Analyse	23
A. Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen	23
1. C-83/19	24
2. C-127/19 en C-355/19	27
3. C-195/19 en C-291/19	28
4. Tussenconclusie over de ontvankelijkheid	30
B. Toepasselijk Unierecht en maatstaven	30
1. Mechanisme voor samenwerking en toetsing	30
a) Zijn beschikking 2006/928 en de verslagen betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing Uniehandelingen?	31
b) Is het toetredingsverdrag een passende rechtsgrondslag?	32
1) Formele rechtsgrondslag	32
2) Inhoud en doelstellingen	33
3) Looptijd van het mechanisme voor samenwerking en toetsing	34
4) Tussenconclusie	35
c) Rechtsgevolgen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing	35
1) Rechtsgevolgen van beschikking 2006/928	35
2) Rechtsgevolgen van de verslagen betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing	38
d) Vallen de betrokken nationale maatregelen binnen de werkingssfeer van het mechanisme voor samenwerking en toetsing?	41

2. Beginsel van onafhankelijkheid van de rechters: artikel 47 van het Handvest en/of artikel 19, lid 1, VEU	42
a) Artikel 47 van het Handvest	43
b) Artikel 19, lid 1, VEU	47
c) Artikel 19, lid 1, VEU en de gevaren van een te ruime toegang	48
3. Maatstaven en aard van de toetsing	52
a) Maatstaven: externe aspecten van de onafhankelijkheid van de rechters en de doctrine van de uiterlijke schijn	52
b) Aard van de toetsing: wat moet worden vastgesteld?	53
C. Toetsing van de betrokken nationale bepalingen	56
1. Algemene context	56
2. Ad-interimbenoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie	58
a) Verwijzingsbeslissing en standpunt van de partijen	58
b) Analyse	59
c) Tussenconclusie	62
3. Afdeling voor onderzoek naar strafbare feiten die zijn gepleegd binnen het gerechtelijk apparaat	63
a) Verwijzingsbeslissingen en standpunt van de partijen	63
b) Analyse	64
i) Rechtvaardiging	65
– Ondubbelzinnige en toegankelijke rechtvaardiging?	66
– Waarheidsgetrouwe rechtvaardiging?	67
ii) Waarborgen	68
iii) Context en praktische werking	70
iv) Redelijke termijn	71
c) Tussenconclusie	73
V. Conclusie	74

I. Inleiding

1. De onderhavige zaken zien op twee institutionele aspecten van het Roemeense justitiële stelsel die onlangs zijn gewijzigd door de hervorming van de zogenoemde „wetten inzake het justitiële stelsel”² in die lidstaat. In wezen hebben de vijf verzoeken om een prejudiciële beslissing, die in deze conclusie samen worden behandeld, betrekking op de ad-interimbenoeming van het hoofd van de *Inspectia Judiciară* (gerechtelijke inspectie, Roemenië) en verder op de oprichting van een afdeling binnen het openbaar ministerie die belast is met het onderzoek naar strafbare feiten die zijn gepleegd binnen het gerechtelijk apparaat.³

2. Eerst moet evenwel worden ingegaan op twee prealabele vragen die in al deze zaken gezamenlijk rijzen. De eerste prealabele vraag betreft de rechtsaard en de rechtsgevolgen van het „mechanisme voor samenwerking en toetsing”⁴, dat bij beschikking 2006/928/EG van de Commissie⁵ is vastgesteld.

3. De Europese Commissie brengt op basis van het mechanisme voor samenwerking en toetsing periodieke verslagen uit. In haar in 2018 gepubliceerde verslag⁶ heeft de Commissie de vinger gelegd op verschillende problematische aspecten van de recente hervormingen in het Roemeense justitiële stelsel die aan de orde zijn in de onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing. In die context hebben de verwijzende rechters verzocht om verduidelijking van de juridische status van het mechanisme voor samenwerking en toetsing alsmede van de verslagen van de Commissie, met name om te vernemen of de aanbevelingen in de verslagen van de Commissie bindend zijn voor de Roemeense autoriteiten.

4. Verder zien de twijfels in de prejudiciële vragen niet alleen op de verenigbaarheid van de nationale wetwijzigingen met de beginselen van de rechtsstaat, van daadwerkelijke rechtsbescherming en van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, maar ook op de verenigbaarheid ervan met een aantal bepalingen van het primaire recht, met name artikel 2 VEU, artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47, tweede alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”). De tweede prealabele vraag die opheldering behoeft, is dan ook welke van die bepalingen van toepassing zijn in de onderhavige zaken, in de bijzondere context na de toetreding van Roemenië, waarin het mechanisme voor samenwerking en toetsing van toepassing blijft.

² Lege nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (wet nr. 303/2004 betreffende het statuut van rechters en aanklagers), opnieuw gepubliceerd in Monitorul Oficial, nr. 826 van 13 september 2005 (hierna: „wet nr. 303/2004”); Lege nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (wet nr. 304/2004 betreffende de gerechtelijke organisatie), Monitorul Oficial, nr. 827 van 13 september 2005 (hierna „wet nr. 304/2004”), en Lege nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (wet nr. 317/2004 betreffende de hoge raad voor de magistratuur), Monitorul Oficial, nr. 628 van 1 september 2012 (hierna: „wet nr. 317/2004”).

³ Een ander, parallel verzoek om een prejudiciële beslissing werd in zaak C-397/19 ingediend. Het betreft wijzigingen in de nationale regeling inzake de civielrechtelijke aansprakelijkheid van rechters. In die zaak neem ik een afzonderlijke conclusie op dezelfde dag als in de onderhavige zaken.

⁴ [Voetnoot niet relevant voor de Nederlandse versie.]

⁵ Beschikking van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie (PB 2006, L 354, blz. 56) (hierna: „beschikking 2006/928”).

⁶ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2018 over de voortgang van Roemenië met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing, COM(2018) 851 final (hierna: „verslag van 2018”), en bijbehorend werkdokument van de diensten van de Commissie – Roemenië: technisch verslag SWD(2018) 551 final (hierna: „technisch verslag van 2018”).

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. *Primair recht*

5. Overeenkomstig artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie (hierna: „toetredingsverdrag”)⁷, kunnen de instellingen van de Unie vóór de toetreding onder meer de maatregelen aannemen als bedoeld in de artikelen 37 en 38 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië (hierna: „toetredingsakte”)⁸.

6. Artikel 2 van de toetredingsakte bepaalt dat de oorspronkelijke Verdragen en de door de instellingen vóór de toetreding genomen besluiten onmiddellijk na de toetreding verbindend zijn voor Roemenië en toepasselijk zijn onder de voorwaarden waarin door die Verdragen en de toetredingsakte wordt voorzien.

7. Artikel 37 van de toetredingsakte luidt: „Bij niet-naleving door Bulgarije of 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 verkapte 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.”

8. Artikel 38 van de toetredingsakte bepaalt: „Indien er zich in Bulgarije of 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

⁷ PB 2005, L 157, blz. 11.

⁸ PB 2005, L 157, blz. 203.

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 Bulgarije en 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.”

2. Beschikking 2006/928

9. Volgens overweging 5 van beschikking 2006/928 is deze beschikking vastgesteld overeenkomstig de artikelen 37 en 38 van de toetredingsakte.

10. In overweging 6 van beschikking 2006/928 staat te lezen dat „[d]e resterende vraagstukken op het gebied van de verantwoordingsplicht en efficiëntie van het justitiële stelsel en de wetshandhavinginstanties [...] de vaststelling [rechtvaardigen] 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”.

11. Artikel 1 van beschikking 2006/928 bepaalt dat Roemenië elk jaar aan de Commissie verslag dient uit te brengen over de vooruitgang ten aanzien van elk van de in de bijlage bij die beschikking genoemde ijkpunten. In artikel 2 is bepaald dat de Commissie het Europees Parlement en de Raad haar opmerkingen en bevindingen over het verslag van Roemenië voor het eerst doet toekomen in juni 2007 en vervolgens zodra dit nodig is en ten minste elk halfjaar. Artikel 3 bepaalt dat beschikking 2006/928 „slechts in werking [treedt] onder voorbehoud van en op de datum van inwerkingtreding van het [t]oetredingsverdrag”. Overeenkomstig artikel 4 is beschikking 2006/928 gericht tot alle lidstaten.

12. De bijlage bij beschikking 2006/928 bevat „[d]e in artikel 1 bedoelde ijkpunten die door Roemenië moeten worden aangepakt”. Het eerste, het derde en het vierde ijkpunt daarvan zijn respectievelijk: „[z]orgen voor een transparanter en efficiënter verloop van de justitiële procedures door verbetering van de capaciteit en verantwoordingsplicht van de hoge raad voor de magistratuur. [...]”; „[o]p basis van de reeds geboekte vooruitgang doorgaan met het uitvoeren van professioneel, onpartijdig onderzoek naar beschuldigingen van corruptie op hoog niveau” en „[v]erdere maatregelen nemen ter voorkoming en bestrijding van corruptie, met name bij de plaatselijke overheden”.

B. Roemeens recht

1. Constituția României

13. Artikel 115, lid 4, van de Constituția României (Roemeense grondwet) bepaalt dat „[d]e regering [...] slechts in uitzonderlijke gevallen, waarvan de regeling niet kan worden uitgesteld, noodverordeningen [kan] vaststellen en [...] gehouden [is] hun status van noodverordening inhoudelijk met redenen te omkleden”.

14. In artikel 133, lid 1 van de Roemeense grondwet is bepaald dat „[d]e hoge raad voor de magistratuur [...] de hoeder [is] van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht”.

15. Artikel 132, lid 1, van de Roemeense grondwet bepaalt dat „[a]anklagers [...] hun werkzaamheden [uitoefenen] in overeenstemming met het legaliteitsbeginsel, het onpartijdigheidsbeginsel en het beginsel van hiërarchisch toezicht, onder het gezag van de minister van Justitie”.

2. Bepalingen betreffende de gerechtelijke inspectie

a) Wet nr. 317/2004

16. Artikel 65 van wet nr. 317/2004 bepaalt:

„(1) De gerechtelijke inspectie wordt opgericht als orgaan met rechtspersoonlijkheid binnen de Consiliul Superior al Magistraturii (hoge raad voor de magistratuur, Roemenië; hierna: „hoge raad voor de magistratuur”) met zetel te Boekarest, door middel van de reorganisatie van de gerechtelijke inspectie-afdeling.

(2) De gerechtelijke inspectie wordt geleid door een hoofdinspecteur die wordt bijgestaan door een adjunct-hoofdinspecteur. Beiden worden benoemd na een door de hoge raad voor de magistratuur georganiseerd vergelijkend onderzoek.

(3) De gerechtelijke inspectie treedt op overeenkomstig het beginsel van operationele onafhankelijkheid en voert via de gerechtelijke inspecteurs – die onder de bij de wet vastgestelde voorwaarden zijn aangesteld –, op specifieke werkterreinen analyse-, verificatie- en controletaken uit.”

17. Artikel 67 van wet nr. 317/2004 luidt:

„1. De hoofdinspecteur en de adjunct-hoofdinspecteur worden door de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur benoemd uit de gerechtelijke inspecteurs in functie, na een vergelijkend onderzoek dat bestaat uit de indiening van een project met betrekking tot de uitoefening van de specifieke bevoegdheden van de bestuursfunctie in kwestie, een schriftelijke proef waarbij de kennis op het gebied van bestuurskwesties, communicatie en personeelsbeheer, het vermogen van de kandidaat om beslissingen te nemen en verantwoordelijkheden op zich te nemen en zijn stressbestendigheid worden getest, alsook een psychologische test.

2. Het vergelijkend onderzoek wordt georganiseerd door de hoge raad voor de magistratuur overeenkomstig de regels die zijn goedgekeurd bij besluit van de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur, dat is gepubliceerd in *Monitorul Oficial al României*, deel I.
3. Vergelijkende onderzoeken voor de functies van hoofdinspecteur en adjunct-hoofdinspecteur worden ten minste drie maanden vóór de datum waarop zij plaatsvinden, aangekondigd.
4. De ambtstermijn van de hoofdinspecteur en van de adjunct-hoofdinspecteur bedraagt drie jaar en kan slechts eenmaal worden verlengd, overeenkomstig de bepalingen van lid 1.
5. De hoofdinspecteur en de adjunct-hoofdinspecteur kunnen door de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur uit hun ambt worden ontzet wanneer zij hun bestuurstaken niet of niet op passende wijze vervullen. Tot ontzetting wordt besloten op basis van het in artikel 68 bedoelde jaarlijkse auditverslag.
6. Tegen het ontzettingsbesluit van de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur kan binnen een termijn van 15 dagen na bekendmaking van het besluit beroep worden ingesteld bij de kamer voor bestuurs- en belastingzaken van de Înalta Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië). Het beroep leidt tot opschorting van de tenuitvoerlegging van het besluit van de hoge raad voor de magistratuur. De in beroep gegeven beslissing is onomkeerbaar.”

b) Noodverordening nr. 77/2018

18. Bij artikel I van Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018 pentru completarea art. 67 din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (noodverordening nr. 77/2018 van de regering tot aanvulling van artikel 67 van wet nr. 317/2004 betreffende de hoge raad voor de magistratuur; hierna: „noodverordening nr. 77/2018”) van 5 september 2018⁹ zijn twee nieuwe leden ingevoegd na artikel 67, lid 6, van wet nr. 317/2004:

„7. Wanneer de functie van hoofdinspecteur of, in voorkomend geval, van adjunct-hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie vacant wordt ten gevolge van het verstrijken van de ambtstermijn, wordt deze functie waargenomen door de hoofdinspecteur of, in voorkomend geval, de adjunct-hoofdinspecteur van wie de ambtstermijn is verstreken, totdat de functie ingevuld wordt overeenkomstig de wet.

8. Wanneer de ambtstermijn van de hoofdinspecteur wordt beëindigd om andere redenen dan het verstrijken van die ambtstermijn, wordt deze functie waargenomen door de adjunct-hoofdinspecteur totdat de functie ingevuld wordt overeenkomstig de wet. Wanneer de ambtstermijn van de adjunct-hoofdinspecteur wordt beëindigd om andere redenen dan het verstrijken van die ambtstermijn, wordt deze functie waargenomen door een door de hoofdinspecteur aangewezen gerechtelijk inspecteur totdat de functie ingevuld wordt overeenkomstig de wet.”

⁹ Monitorul Oficial, nr. 767 van 5 september 2018. Verscheidene bepalingen van wet nr. 317/2004, waaronder de artikelen 65 en 67, zijn nogmaals gewijzigd bij Lege nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (wet nr. 234/2019 tot wijziging en aanvulling van wet nr. 317/2004 betreffende de hoge raad voor de magistratuur), Monitorul Oficial nr. 850 van 8 oktober 2018.

19. Krachtens artikel II van noodverordening nr. 77/2018 is artikel 67, lid 7, van wet nr. 317/2004 „eveneens van toepassing wanneer de functie van hoofdinspecteur of, in voorkomend geval, van adjunct-hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie vacant is op de datum van inwerkingtreding van de onderhavige noodverordening”.

3. Bepalingen betreffende de afdeling voor onderzoek naar strafbare feiten die zijn gepleegd binnen het gerechtelijk apparaat

4. Wet nr. 207/2018

20. Bij artikel I, lid 45, van Lege nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (wet nr. 207/2018 tot wijziging en aanvulling van wet nr. 304/2004 betreffende de gerechtelijke organisatie; hierna „wet nr. 207/2018”)¹⁰, is na artikel 88 van wet nr. 304/2004 een nieuwe afdeling met betrekking tot de Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (afdeling voor onderzoek naar strafbare feiten die zijn gepleegd binnen het gerechtelijk apparaat, Roemenië; hierna: „SIIJ”) ingevoegd die de artikelen 88¹ tot en met 88⁹ bevat.

21. Artikel 88¹ van wet nr. 304/2004, zoals gewijzigd, luidt als volgt:

„1. Bij de Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (openbaar ministerie bij de hoogste rechterlijke instantie, Roemenië) wordt de [SIIJ] ingesteld. Deze afdeling is exclusief bevoegd voor de strafrechtelijke vervolging van strafbare feiten die zijn gepleegd door rechters en aanklagers, met inbegrip van militaire rechters en aanklagers, en rechters en aanklagers die deel uitmaken van de hoge raad voor de magistratuur.

2. De [SIIJ] blijft bevoegd voor de strafrechtelijke vervolging in het geval waarin andere personen naast de in lid 1 bedoelde personen worden vervolgd.

[...]

4. De [SIIJ] wordt geleid door een hoofdaanklager van de afdeling, bijgestaan door een adjunct-hoofdaanklager, die door de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur onder de in deze wet bepaalde voorwaarden in deze functie worden benoemd.

5. De hoofdaanklager bij de Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție regelt de bevoegdheidsconflicten tussen de [SIIJ] en andere structuren of eenheden van het openbaar ministerie.

[...]”

22. Artikel 88² van wet nr. 304/2004, zoals gewijzigd, bepaalt:

„1. De [SIIJ] verricht haar werkzaamheden volgens de beginselen van wettigheid, onpartijdigheid en hiërarchisch toezicht.

2. Delegatie of detachering van aanklagers bij de [SIIJ] is verboden.

¹⁰ Monitorul Oficial, deel I, nr. 636 van 20 juli 2018.

3. De [SIIJ] verricht haar werkzaamheden met maximaal 15 aanklagers.

4. Op verzoek van de hoofdaanklager van de afdeling en met instemming van de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur kan het aantal functies binnen de [SIIJ], afhankelijk van de omvang van de werkzaamheden, bij beschikking van de hoofdaanklager bij de Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție worden gewijzigd.

23. Artikel 88³ en artikel 88⁴ van wet nr. 304/2004, zoals gewijzigd, regelen respectievelijk de procedure voor de aanstelling van de hoofdaanklager en de adjunct-hoofdaanklagers van de SIIJ, waaronder de samenstelling van de commissie voor de selectie van de hoofdaanklager en de voorwaarden voor deelneming aan het vergelijkend onderzoek. Met name is in artikel 88³, lid 1, bepaald dat „[d]e hoofdaanklager van de [SIIJ] [...] in zijn functie [wordt] benoemd door de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur, na een vergelijkend onderzoek bestaande uit de presentatie van een project betreffende de uitvoering van specifieke taken van de betreffende bestuurlijke functie, bedoeld om inzicht te verwerven in de competenties op het gebied van bestuur, het doeltreffende beheer van de middelen, de besluitvaardigheid en het vermogen om verantwoordelijkheden op zich te nemen, de communicatieve vaardigheden en stressbestendigheid, en de integriteit van de kandidaat, zijn werkzaamheden als aanklager en hoe hij zich verhoudt tot de voor dit vak specifieke waarden, zoals de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden”. Voorts wordt overeenkomstig artikel 88³, lid 7, „[e]en besluit om de hoofdaanklager van de [SIIJ] uit zijn functie te ontsetten, [...] op voorstel van de in lid 2 bedoelde commissie genomen door de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur, wanneer de voor zijn functie specifieke taken niet zijn uitgevoerd of wanneer hem in de afgelopen drie jaar een tuchtmaatregel is opgelegd”. Overeenkomstig artikel 88³, lid 8, wordt „[d]e hoofdaanklager van de [SIIJ] [...] aangesteld voor een periode van drie jaar, die eenmaal kan worden verlengd”.

24. Artikel 88⁵ van wet nr. 304/2004, zoals gewijzigd, regelt de selectieprocedure voor de aanklagers van de SIIJ en de regels voor het vergelijkend onderzoek, dat een sollicitatiegesprek met de leden van de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur en een beoordeling van de activiteiten van de kandidaten omvat. Overeenkomstig lid 1 worden de aanklagers na een vergelijkend onderzoek aangesteld door de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur voor een periode van drie jaar, met de mogelijkheid van verlenging gedurende een totale periode van ten hoogste negen jaar. Volgens lid 3 moeten aanklagers aan de volgende cumulatieve voorwaarden voldoen om te kunnen deelnemen aan dat vergelijkend onderzoek: „a) aan de kandidaat mag in de afgelopen drie jaar geen tuchtmaatregel zijn opgelegd; b) de kandidaat moet ten minste over de rang beschikken voor een functie bij een parket van een rechtbank in tweede aanleg; c) de kandidaat moet ten minste achttien jaar daadwerkelijk als aanklager werkzaam zijn geweest; d) de kandidaat moet over een goede beroepsopleiding beschikken; e) de kandidaat moet van onberispelijk gedrag zijn”.

25. Artikel 88⁸, lid 1, omschrijft de bevoegdheden van de SIIJ als volgt: a) instelling van de strafvervolgning met betrekking tot strafbare feiten die onder haar bevoegdheid vallen; b) aanhangigmaking van zaken bij de rechter met betrekking tot onder a) bedoelde strafbare feiten; c) opzetting en bijwerking van een gegevensbank met betrekking tot strafbare feiten die onder haar bevoegdheid vallen, en d) andere bevoegdheden die haar bij wet zijn toegekend. Overeenkomstig artikel 88⁸, lid 2, worden „[h]oorzittingen in zaken die onder de bevoegdheid van de afdeling vallen, [...] bijgewoond door aanklagers van de gerechtelijke afdeling van de Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție of door aanklagers van het parket bij de rechterlijke instantie die de zaak behandelt”.

26. Artikel III van wet nr. 207/2018 bepaalt:

„(1) De [SIIJ] begint haar werkzaamheden binnen drie maanden na de datum van inwerkingtreding van deze wet.

(2) Zaken die onder de bevoegdheid van de [SIIJ] vallen en die aanhangig zijn bij welke sector van het parket dan ook en niet zijn beslecht vóór de datum waarop de afdeling operationeel wordt, worden naar die afdeling verwezen zodra zij operationeel is.”

a) Noodverordening nr. 90/2018

27. Ordonanța de urgență a guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (noodverordening nr. 90/2018 betreffende maatregelen inzake de werkingsregels van de [SIIJ]; hierna: „noodverordening nr. 90/2018”) ¹¹ is vastgesteld om de SIIJ binnen de in artikel III, lid 1, van wet nr. 207/2018 bepaalde termijn operationeel te maken. In de considerans ervan staat te lezen dat de regering, aangezien de hoge raad voor de magistratuur op de datum van vaststelling van noodverordening nr. 90/2018 de procedure om de SIIJ operationeel te maken nog niet had voltooid, het noodzakelijk achtte om dringende wetgevende maatregelen aan te nemen teneinde in afwijking van de artikelen 88³ tot en met 88⁵ van wet nr. 304/2004 een eenvoudige procedure te regelen voor de voorlopige benoeming van de hoofdaanklager, de adjunct-hoofdaanklager en minimaal een derde van de aanklagers van de afdeling.

28. Artikel I van noodverordening nr. 90/2018 wijzigt artikel 88², lid 3, van wet nr. 304/2004 als volgt: „De [SIIJ] verricht haar werkzaamheden met 15 aanklagers.”

29. Artikel II van noodverordening nr. 90/2018 stelt een procedure vast die afwijkt van de artikelen 88³ tot en met 88⁵ van wet nr. 304/2004, met het oog op de voorlopige benoeming van de hoofdaanklager, de adjunct-hoofdaanklager en minimaal een derde van de aanklagers van de SIIJ. Met name worden, overeenkomstig lid 1 van die bepaling, voorafgaand aan de afronding van de vergelijkende onderzoeken die worden georganiseerd voor de toewijzing van de functie van hoofdaanklager van de SIIJ en de uitvoerende functies van aanklager van die afdeling, de functie van hoofdaanklager en ten minste een derde van de uitvoerende functies van aanklager voorlopig uitgeoefend door aanklagers die aan de wettelijk vastgestelde voorwaarden voor benoeming op deze functies voldoen en die worden geselecteerd door de commissie die is belast met de organisatie van het vergelijkend onderzoek en is samengesteld in overeenstemming met artikel 88³, lid 2, van wet nr. 304/2004. Volgens lid 2 wordt de selectie van de kandidaten verricht door de commissie die is belast met de organisatie van dat vergelijkend onderzoek en die haar activiteiten verricht in aanwezigheid van ten minste drie leden volgens een procedure die plaatsvindt binnen vijf kalenderdagen vanaf de datum waarop de voorzitter van de hoge raad voor de magistratuur het initiatief daartoe neemt. In lid 11 is bepaald dat „[v]anaf de datum waarop de [SIIJ] operationeel wordt, [...] de [SIIJ] de zaken [overneemt] die onder haar bevoegdheid vallen en die aanhangig zijn bij de Direcția Națională Anticorupție (nationale directie voor corruptiebestrijding, Roemenië; hierna: „DNA”) en andere sectoren van het parket, alsmede de dossiers van de zaken betreffende de in artikel 88¹, lid 1, van wet nr. 304/2004, zoals opnieuw gepubliceerd en later gewijzigd en aangevuld, bedoelde strafbare feiten die zijn afgesloten vóór de datum waarop deze afdeling operationeel wordt”.

¹¹ Monitorul Oficial, nr. 862 van 10 oktober 2018.

b) Noodverordening nr. 92/2018

30. Ordonanța de urgență nr. 92 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (noodverordening nr. 92 tot wijziging en aanvulling van bepaalde normatieve handelingen op het gebied van justitie; hierna: „noodverordening nr. 92/2018”) van 15 oktober 2018¹² heeft onder meer wet nr. 304/2004 gewijzigd door in artikel 88² een nieuw lid 5 in te voegen, waarin is bepaald dat aanklagers van de SIIJ gedetacheerd aanklager zijn voor de duur van hun ambt binnen die afdeling. Artikel 88⁵, lid 5, wordt aldus gewijzigd dat het sollicitatiegesprek in het kader van de selectieprocedure voor de aanklagers van de SIIJ plaatsvindt bij de selectiecommissie en niet bij de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur.

c) Noodverordening nr. 7/2019

31. Ordonanța de urgență nr. 7/2019 privind unele măsuri temporare referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiaari, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii [noodverordening nr. 7/2019 houdende bepaalde tijdelijke maatregelen met betrekking tot het vergelijkend onderzoek voor toelating tot het Institut Național al Magistraturii (nationaal instituut voor de magistratuur, Roemenië; hierna: „INM”), de initiële beroepsopleiding van rechters en aanklagers, het eindexamen van het INM, de stage en het bekwaamheidsexamen van rechter-stagiairs en aanklager-stagiairs, en de wijziging en aanvulling van wet nr. 303/2004, wet nr. 304/2004 en wet nr. 317/2017] van 20 februari 2019¹³ wijzigt onder meer wet nr. 304/2004 en vult deze wet aan. In artikel 88¹ wordt een nieuw lid 6 toegevoegd, volgens hetwelk, wanneer de Cod de procedură penală (wetboek van strafvordering) of enige andere bijzondere wet verwijst naar de „hiërarchisch hogere aanklager” in zaken betreffende strafbare feiten die onder de bevoegdheid van de SIIJ vallen, deze uitdrukking aldus moet worden opgevat dat daarmee wordt bedoeld op de hoofdaanklager van de SIIJ, met inbegrip van beslissingen die zijn genomen voordat die afdeling operationeel is geworden.

32. Ook na artikel 88⁵, lid 11, worden twee nieuwe leden, 11¹ en 11², ingevoegd die de in die bepaling voorziene benoemingsprocedure wijzigen. Volgens lid 11¹ behouden de in artikel 88⁵ genoemde leden van de selectiecommissie hun stemrecht in de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur. Lid 11² bepaalt dat de selectiecommissies van respectievelijk artikel 88³ en artikel 88⁵ hun werkzaamheden rechtmatig uitoefenen wanneer ten minste drie van hun leden aanwezig zijn.

33. Die verordening wijzigt eveneens artikel 88⁸ door in lid 1, onder d), te voorzien in een nieuwe bevoegdheid van de SIIJ, die erin bestaat een beroep in te stellen of in te trekken in gevallen die onder de bevoegdheid van de afdeling vallen, met inbegrip van zaken die bij de rechter aanhangig zijn of definitief zijn beslecht voordat de SIIJ operationeel wordt.

¹² Monitorul Oficial, nr. 874 van 16 oktober 2018.

¹³ Monitorul Oficial, nr. 137 van 20 februari 2019.

d) Noodverordening nr. 12/2019

34. Ordonanța de urgență nr. 12 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (noodverordening nr. 12 van de regering tot wijziging en aanvulling van bepaalde normatieve handelingen op het gebied van justitie; hierna: „noodverordening nr. 12/2019”) van 5 maart 2019¹⁴ heeft wet nr. 303/2004 gewijzigd en heeft in die wet de artikelen 88¹⁰ en 88¹¹ ingevoegd. Artikel 88¹⁰ voorziet in de detachering van politiefunctionarissen van de rechterlijke macht bij de SIIJ, op verzoek van de hoofdaanklager van die afdeling, bij besluit van de minister van Binnenlandse Zaken. De duur van dergelijke detacheringen kan tot drie jaar bedragen en kan met dezelfde periode worden verlengd.

III. Feiten, nationale procedures en prejudiciële vragen

A. Zaak C-83/19

35. Op 27 augustus 2018 heeft de Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (vereniging „Roemeens rechtersforum”; hierna: „rechtersforumvereniging” of „verzoekster”) bij de gerechtelijke inspectie (hierna: „verweerster”) een verzoek ingediend om informatie van openbaar belang bekend te maken. De gevraagde informatie hield verband met de activiteiten van de gerechtelijke inspectie in de periode van 2014 tot 2018. Het ging met name om statistische gegevens over de door deze inspectie behandelde zaken, de oorsprong en het resultaat van tuchtmaatregelen alsmede gegevens over de sluiting van een protocol tussen de Serviciul Român de Informații (Roemeense inlichtingendienst) en de gerechtelijke inspectie en de deelname van deze dienst aan de onderzoeken.

36. Aangezien verzoekster van mening was dat verweerster slechts gedeeltelijk op dat verzoek had geantwoord, heeft zij op 24 september 2018 bij de Tribunal Olt (rechter in eerste aanleg Olt, Roemenië) een vordering ingesteld tegen verweerster. Verzoekster verzocht om verweerster te gelasten bepaalde informatie openbaar te maken waarom in het verzoek van 27 augustus 2018 was gevraagd.

37. In haar op 26 oktober 2018 ingediend verweerschrift heeft verweerster aangevoerd dat verzoeksters individuele rechten niet waren geschonden en dat de vordering ongegrond moest worden verklaard. Dit verweerschrift was ondertekend door rechter Lucian Netejoru.

38. Netejoru was bij besluit nr. 702/2015 van de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur van 30 juni 2015 benoemd tot hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie voor een ambtstermijn van drie jaar (van 1 september 2015 tot 1 september 2018). Ten tijde van indiening van het verweerschrift in het hoofdgeding handelde Netejoru als ad-interimhoofdinspecteur op basis van noodverordening nr. 77/2018 van 5 september 2018.

39. In haar memorie van repliek heeft verzoekster de exceptie opgeworpen dat om twee redenen niet was aangetoond dat de ondertekenaar van het verweerschrift, Netejoru, de bevoegdheid bezat om verweerster te vertegenwoordigen. Ten eerste had de autoriteit die bevoegd is om de hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie te benoemen (de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur), geen bestuurshandeling vastgesteld waaruit bleek dat was voldaan aan de wettelijke voorwaarden om dit ambt ad interim uit te oefenen.

¹⁴ Monitorul Oficial, nr. 185 van 7 maart 2019.

40. Ten tweede zijn de bepalingen van noodverordening nr. 77/2018 ongrondwettig. Verzoekster heeft aangevoerd dat de regering, door de mandaten van de bestuursleden van de gerechtelijke inspectie middels noodverordening nr. 77/2018 te verlengen, inbreuk heeft gemaakt op de grondwettelijke bevoegdheden van de hoge raad voor de magistratuur. Verzoekster baseerde haar exceptie op de vaststellingen in het verslag van 2018, namelijk „[h]et feit dat de minister van Justitie heeft besloten in te grijpen, door de mandaten van de huidige bestuursleden te verlengen, zou kunnen worden beschouwd als een inbreuk op de bevoegdheden van de hoge raad voor de magistratuur”, en betoogt dat noodverordening nr. 77/2018 inbreuk maakt op de in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU neergelegde waarborg voor onafhankelijkheid. Verzoekster heeft gesteld dat indien wordt aangetoond dat het mechanisme voor samenwerking en toetsing en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU Roemenië dwingende verplichtingen opleggen en Roemenië deze verplichtingen niet is nagekomen, Netejoru niet het recht heeft om als wettelijke vertegenwoordiger op te treden, zodat het aan het dossier toegevoegde processtuk (te weten het verweerschrift waarin verweermiddelen en bewijs zijn aangevoerd en excepties zijn ingeroepen) geen rechtskracht heeft.

41. Verweerster heeft aangevoerd dat besluit nr. 702/2015 van de hoge raad voor de magistratuur tot benoeming van Netejoru als hoofdinspecteur te vinden is op de website van de gerechtelijke inspectie. Voorts heeft zij zich beroepen op noodverordening nr. 77/2018. Op grond daarvan heeft verweerster betoogd dat de door verzoekster opgeworpen exceptie ongegrond is en moet worden verworpen.

42. Tegen deze achtergrond heeft de Tribunal Olt de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Dient het bij [beschikking 2006/928] ingestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing 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]?
- 2) Behoren de inhoud, de aard en de looptijd van het bij [beschikking 2006/928] ingestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing tot de werkingssfeer van het [toetredingsverdrag]? Zijn de vereisten die zijn geformuleerd in de in het kader van dat mechanisme opgestelde verslagen bindend voor Roemenië?
- 3) Dient artikel 19, lid 1, tweede alinea, [VEU] aldus te worden uitgelegd dat de lidstaten verplicht zijn de nodige maatregelen vast te stellen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren, waaronder waarborgen inzake een onpartijdige tuchtprocedure voor Roemeense rechters, om zo alle risico's te vermijden van politieke inmenging in het verloop van dergelijke procedures, zoals de rechtstreekse benoeming door de regering van het bestuur van de [gerechtelijke inspectie], zelfs indien het om een voorlopige benoeming gaat?
- 4) Dient artikel 2 [VEU] aldus te worden uitgelegd dat de lidstaten bij procedures waarbij de regering het bestuur van de [gerechtelijke inspectie] rechtstreeks benoemt, zelfs indien het om een voorlopige benoeming gaat, ertoe gehouden zijn de beginselen van de rechtsstaat te eerbiedigen, welke beginselen ook worden genoemd in de verslagen die worden opgesteld in het kader van het bij [beschikking 2006/928] ingestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing?”

B. Zaak C-127/19

43. Verzoeksters in het hoofdgeding in deze zaak zijn de rechtersforumvereniging en de Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor” (vereniging „beweging ter bescherming van de status van aanklagers”). Verzoeksters hebben op 13 december 2018 bij de Curte de Apel Pitești (rechter in tweede aanleg Pitești, Roemenië) een vordering ingesteld tot nietigverklaring van twee besluiten van de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur: Consiliului Superior al Magistraturii, CSM nr. 910/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea și revocarea procurorilor cu funcții de conducere din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (besluit nr. 910/19.09.2018 houdende goedkeuring van de verordening inzake de benoeming en de ontzetting van aanklagers met leidinggevende functies binnen de SIIJ) van 19 september 2018¹⁵, en Consiliului Superior al Magistraturii, CSM nr. 911/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea, continuarea activității și revocarea procurorilor cu funcții de execuție din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (besluit nr. 911/19.09.2018 houdende goedkeuring van de verordening inzake de benoeming, de voortzetting van de functies en de ontzetting van aanklagers met uitvoerende functies binnen de SIIJ) van 19 september 2018¹⁶.

44. Die besluiten zijn vastgesteld op basis van wet nr. 207/2018. Bij artikel 1, lid 45, van die wet zijn in wet nr. 304/2004 na artikel 88 de artikelen 88¹ tot en met 88⁹ ingevoegd, waarbij de SIIJ werd opgericht en de werking ervan werd vastgesteld. In het nieuwe artikel 88⁵, lid 12, is bepaald dat „[d]e procedures voor benoeming, voortzetting van functies en ontzetting uit functies voor beheer en uitvoering binnen de afdeling zullen worden uitgewerkt in een verordening die wordt goedgekeurd door de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur”. De twee besluiten, waarvan in de onderhavige zaak om nietigverklaring wordt verzocht, zijn vastgesteld op grond van die bepaling.

45. Verzoeksters hebben aangevoerd dat die twee bestuurshandelingen ongrondwettig zijn gelet op het voorschrift van de Roemeense grondwet dat deze lidstaat zijn verplichtingen krachtens de verdragen waarbij hij partij is, moet nakomen (artikel 11 en artikel 148, lid 2, van de Roemeense grondwet). Verzoeksters hebben tevens aangevoerd dat sommige bepalingen van de bestreden normatieve handelingen in strijd zijn met hogere normatieve handelingen, waaronder de wet, de grondwet en het VWEU. Verzoeksters hebben ook verwezen naar het mechanisme voor samenwerking en toetsing. Zij zijn van mening dat de oprichting van de SIIJ rechtstreeks afbreuk doet aan de bevoegdheden van de DNA, die volgens de verslagen van de Commissie belangrijke resultaten boekt in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. De oprichting van de SIIJ maakt het mogelijk dat tientallen bij de DNA aanhangige zaken betreffende corruptie op hoog niveau worden verwezen naar de SIIJ enkel omdat fictieve klachten tegen een lid van de rechterlijke macht worden ingediend, en een aanzienlijk deel van de werkzaamheden van de DNA eenvoudigweg wordt geschrapt.

46. In zijn arrest nr. 33 van 23 januari 2018 heeft de Curte Constituțională a României (grondwettelijk hof, Roemenië) de bepalingen van wet nr. 207/2018 onderzocht in het kader van de voorafgaande grondwettigheidstoets. Deze rechterlijke instantie heeft geoordeeld dat de grieven in verband met de gevolgen van de oprichting van de SIIJ voor de bevoegdheden van de DNA ongegrond waren en er geen bindende handelingen van Unierecht bestonden die konden dienen ter ondersteuning van de op artikel 148, leden 2 en 4, van de grondwet gebaseerde ongrondwettigheidsgrieven.

¹⁵ Monitorul Oficial, nr. 812 van 21 september 2018.

¹⁶ Monitorul Oficial, nr. 812 van 21 september 2018.

47. De verwijzende rechter merkt op dat de Groep van Staten tegen Corruptie (hierna: „Greco”) en de Europese Commissie voor democratie middels het recht (hierna: „Commissie van Venetië”) in hun rapporten kritiek hebben geuit op de oprichting van de SIIJ. De Commissie heeft in haar verslagen betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing naar die rapporten verwezen. De verwijzende rechter wijst erop dat, aangezien het mechanisme voor samenwerking en toetsing en de in het kader daarvan opgestelde verslagen voor de staat een verplichting meebrengt om deze te eerbiedigen, een dergelijke verplichting niet alleen op de wetgevende autoriteit van de staat rust, maar ook op de bestuurlijke autoriteiten (in casu de hoge raad voor de magistratuur, die de afgeleide uitvoeringswetgeving vaststelt) en de rechters.

48. Voorts geeft de verwijzende rechter aan dat de Curte Constituțională in zijn arrest nr. 104 van 6 maart 2018 heeft verklaard dat het Hof beschikking 2006/928 niet heeft uitgelegd „met betrekking tot de inhoud, de aard en de looptijd en de vraag of die inhoud, aard en looptijd tot de werkingssfeer van het toetredingsverdrag behoren”. De verwijzende rechter is dan ook van oordeel dat voor de beslechting van het geschil duidelijkheid moet worden verschaft omtrent de aard en de rechtskracht van die handelingen.

49. Tegen deze achtergrond heeft de Curte de Apel Pitești de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Dient het bij [beschikking 2006/928] ingestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing 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]?
- 2) Behoren de inhoud, de aard en de looptijd van het bij [beschikking 2006/928] ingestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing tot de werkingssfeer van het [toetredingsverdrag]? Zijn de vereisten die zijn geformuleerd in de in het kader van dat mechanisme opgestelde verslagen bindend voor Roemenië?
- 3) Dient artikel 2, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU, aldus te worden uitgelegd dat de verplichting voor Roemenië om zich te houden aan de vereisten in de verslagen die worden opgesteld in het kader van het bij [beschikking 2006/928] ingestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing, valt onder de verplichting van de lidstaat om de beginselen van de rechtsstaat te eerbiedigen?
- 4) Staat artikel 2 VEU, in het bijzonder de verplichting om de waarden van de rechtsstaat te eerbiedigen, in de weg aan wetgeving tot oprichting en organisatie van de [SIIJ] bij de Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, vanwege de mogelijkheid om indirecte druk uit te oefenen op leden van de rechterlijke macht?
- 5) Staat het beginsel van de onafhankelijkheid van rechters, dat is neergelegd in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en in artikel 47 van het [Handvest], zoals uitgelegd in de rechtspraak van het [Hof] (arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), in de weg aan de oprichting van de [SIIJ] bij de Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, gelet op de wijze van benoeming/ontzetting van aanklagers die deel uitmaken van die afdeling, de wijze van uitoefening van de functie binnen de afdeling alsmede de wijze waarop de bevoegdheid wordt vastgesteld, gezien het geringe aantal functies binnen deze afdeling?”

C. Zaak C-195/19

50. Verzoeker, PJ, heeft een vordering ingesteld met betrekking tot een belastinggeschil, die door verweerder, die in die zaak als rechter is opgetreden, ongegrond is verklaard. Verzoeker was van mening dat verweerder niet had voldaan aan zijn wettelijke verplichting om zijn beslissing binnen de wettelijke termijn van 30 dagen te motiveren en de benadeelde aldus had belet de wettelijke rechtsmiddelen in te stellen. Verzoeker heeft daarop een strafklacht ingediend bij de Parchetul de pa lângă Curtea de Apel București (openbaar ministerie verbonden aan de rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië) en verzocht om verweerder strafrechtelijk aansprakelijk te stellen voor het strafbare feit van ambtsmisbruik.

51. De met de zaak belaste aanklager van de Parchetul de pa lângă Curtea de Apel București heeft een strafvervolgning ingesteld, die vervolgens werd beëindigd op grond dat het aan de rechter verweten misbruik niet bestond. Verzoeker heeft tegen de beslissing om de strafvervolgning te beëindigen bezwaar gemaakt bij de hiërarchisch hogere aanklager.

52. Na de inwerkingtreding van wet nr. 207/2018 heeft de Parchetul de pa lângă Curtea de Apel București het bezwaar op grond van artikel III van die wet en het nieuwe artikel 88¹ van wet nr. 304/2004 naar de SIIJ verwezen, aangezien dat bezwaar tegen een magistraat was gericht. De adjunct-hoofdaanklager van de SIIJ heeft het bezwaar ongegrond verklaard en derhalve afgewezen. Verzoeker heeft bij de Curtea de Apel București (hierna: „verwijzende rechter”) beroep ingesteld tegen de oorspronkelijke beschikking van de Parchetul de pa lângă Curtea de Apel București, die bij beschikking van de adjunct-hoofdaanklager van de SIIJ was bevestigd.

53. De verwijzende rechter wijst erop dat hij het beroep kan verwerpen of toewijzen. In het laatste geval heeft zijn beslissing als gevolg dat de beschikkingen van de aanklagers nietig worden verklaard en de zaak wordt terugverwezen naar de met de zaak belaste aanklager. Overeenkomstig artikel 2¹ van wet nr. 304/2004 maakte de hiërarchisch hogere aanklager die de rechtmatigheid en de gegrondheid van de beschikking van de met de zaak belaste aanklager heeft onderzocht, deel uit van de SIIJ. Indien het beroep wordt toegewezen, zal dus zowel de met de zaak belaste aanklager als de hiërarchisch hogere aanklager deel uitmaken van dezelfde bijzondere SIIJ.

54. Tegen deze achtergrond moet de verwijzende rechter onderzoeken of het Unierecht zich verzet tegen de nationale regeling waarbij de SIIJ is opgericht. De verwijzende rechter brengt in herinnering dat in het verslag van 2018 is aanbevolen om „de tenuitvoerlegging van de wetten inzake het justitiële stelsel en de daaropvolgende noodverordeningen [onmiddellijk op te schorten]” en „de wetten inzake het justitiële stelsel met volledige inachtneming van de aanbevelingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, de Commissie van Venetië en de [Greco] van de Raad van Europa [te herzien]”.

55. De nationale rechter merkt op dat, indien zou worden vastgesteld dat artikel 67, lid 1, VWEU, de eerste volzin van artikel 2 VEU en de eerste volzin van artikel 9 VEU zich verzetten tegen de betrokken nationale regeling, hij genoodzaakt zou zijn elke door de SIIJ in het hoofdgeding vastgestelde proceshandeling nietig te verklaren. De verwijzende rechter zal ook rekening moeten houden met het antwoord van het Hof wanneer hij, indien de vordering wordt toegewezen, de afdeling van het bevoegde parket aanwijst.

56. Daarop heeft de Curte de Apel București de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Zijn het mechanisme voor samenwerking en toetsing dat is ingesteld bij [beschikking 2006/928] en de vereisten die zijn geformuleerd in de verslagen die in het kader van dit mechanisme zijn opgesteld, bindend voor Roemenië?
- 2) Verzetten artikel 67, lid 1, VWEU alsmede artikel 2, eerste volzin, en artikel 9, eerste volzin, VEU zich ertegen dat bij nationale wetgeving een parketafdeling wordt opgericht die als enige bevoegd is om onderzoek te verrichten naar alle soorten strafbare feiten die zijn gepleegd door rechters of aanklagers?
- 3) Verzet het beginsel van voorrang van het Unierecht, zoals neergelegd in het arrest van 15 juli 1964, Costa (C-6/64, EU:C:1964:66), en de latere vaste rechtspraak van het Hof, zich ertegen dat bij nationale wetgeving een politiek-rechterlijke instantie, zoals de Curte Constituțională a României [...], wordt toegestaan op dit beginsel inbreuk te maken met beslissingen waartegen geen enkel rechtsmiddel kan worden aangewend?”

D. Zaak C-291/19

57. Met vier strafklachten heeft SO, verzoeker, in december 2015 en februari 2016 aangifte gedaan van het strafbare feit van ambtsmisbruik door vier aanklagers, alsmede van het strafbare feit van ongeoorloofde beïnvloeding door een advocaat van de orde van advocaten van Brașov. Daarna heeft verzoeker een strafklacht ingediend tegen twee rechters van de Judecătorie Brașov (rechter in eerste aanleg Brașov, Roemenië) en de Tribunal Brașov (rechter voor het district Brașov, Roemenië), waarbij zij aanvoerde dat die rechters deel uitmaken van een criminele organisatie en in meerdere zaken jegens hem ongunstige vonnissen hebben gewezen.

58. Bij beschikking van 8 september 2017 heeft de Secția de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție (afdeling bestrijding van met corruptie gelijkgestelde misdrijven) van de DNA besloten de zaak te seponeren.

59. Verzoeker heeft tegen de beschikking van 8 september 2017 bezwaar gemaakt bij de hiërarchisch hogere aanklager, de hoofdaanklager van de Secția de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție van de DNA. Hij heeft dit bezwaar bij beschikking van 20 oktober 2017 ongegrond verklaard.

60. Op 11 september 2018 heeft verzoeker bij de Curte de Apel Brașov (rechter in tweede aanleg Brașov, Roemenië), de verwijzende rechter, bezwaar gemaakt tegen de oorspronkelijke beschikking, zoals bevestigd door de beschikking van 20 oktober 2017.

61. De verwijzende rechter wijst erop dat in de bij hem aanhangige procedure de deelname van een aanklager vereist is en daarom aanvankelijk een aanklager van de DNA aan de terechtzittingen heeft deelgenomen. Na de inwerkingtreding van de wijzigingen van wet nr. 304/2004 en na arrest nr. 3 van de Înalta Curte de Casație și Justiție van 26 februari 2019 is de aanklager van de DNA op de terechtzittingen vervangen door een aanklager van de Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Brașov (openbaar ministerie verbonden aan de Curte de Apel Brașov, Roemenië).

62. De verwijzende rechter zet uiteen dat de deelname van de aanklagers van de SIIJ vereist is voor de verdere behandeling van het hoofdgeding. Indien de verwijzende rechter verzoekers bezwaar gegrond verklaart, zou hij de zaak vervolgens ook naar de SIIJ moeten verwijzen met het oog op strafvervolgning. In die omstandigheden is de verwijzende rechter van oordeel dat moet worden vastgesteld of het Unierecht, gelet op het verslag van 2018, zich verzet tegen de nationale wettelijke regeling waarbij de SIIJ wordt opgericht. Indien het Hof van oordeel is dat de verslagen betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing bindend zijn, wenst de verwijzende rechter met name te vernemen wat de omvang van die verplichting is en of deze slechts betrekking heeft op de conclusies van die verslagen, dan wel of de nationale rechter ook rekening moet houden met de vaststellingen van het verslag, met inbegrip van die welke voortvloeien uit de documenten van de Commissie van Venetië en de Greco.

63. Daarop heeft de Curte de Apel Brașov de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Dient het bij [beschikking 2006/928] ingestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing 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]?
- 2) Zijn de vereisten die zijn geformuleerd in de in het kader van dat mechanisme opgestelde verslagen bindend voor Roemenië, in het bijzonder (maar niet uitsluitend) wat betreft de verplichting om wetswijzigingen door te voeren die in overeenstemming zijn met de conclusies van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, de aanbevelingen van de Commissie van Venetië en de [Greco]?
- 3) Dient artikel 2, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU, aldus te worden uitgelegd dat de verplichting voor Roemenië om zich te houden aan de vereisten in de verslagen die worden opgesteld in het kader van het bij [beschikking 2006/928] ingestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing, valt onder de verplichting van de lidstaat om de beginselen van de rechtsstaat te eerbiedigen?
- 4) Verzet het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechters, dat is neergelegd in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en in artikel 47 van het [Handvest], zoals uitgelegd in de rechtspraak van het [Hof] (arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), zich tegen de oprichting van een afdeling die bij de Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție is belast met het onderzoek naar strafbare feiten die zijn gepleegd binnen het gerechtelijk apparaat, gelet op de wijze van benoeming/ontzetting van aanklagers die deel uitmaken van die afdeling, de wijze van uitoefening van de functies binnen de afdeling alsmede de wijze waarop de bevoegdheid wordt vastgesteld, gezien het geringe aantal functies binnen deze afdeling?
- 5) Verzet artikel 47[, tweede alinea,] van het [Handvest] betreffende het recht op een eerlijk proces door een behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn zich tegen de oprichting van [de SIIJ] bij de Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, gelet op de wijze van uitoefening van de functies binnen de afdeling en de wijze waarop de bevoegdheid wordt vastgesteld, gezien het geringe aantal functies binnen deze afdeling?”

E. Zaak C-355/19

64. Verzoekende partijen in het hoofdgeding dat tot deze zaak leidt, zijn de rechtersforumvereniging, de vereniging „beweging ter bescherming van de status van aanklagers” en OL, een natuurlijke persoon (hierna: „verzoekende partijen”).

65. Op 23 januari 2019 hebben verzoekende partijen bij de Curte de Apel Pitești (rechter in tweede aanleg Pitești, Roemenië) beroep ingesteld tot nietigverklaring van Ordinul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nr. 252 privind organizarea și funcționarea în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție [besluit nr. 252 van de Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (parket bij de Înalta Curte de Casație și Justiție – procureur-generaal van Roemenië; hierna: „verweerder” of „procureur-generaal”) betreffende de organisatie en de werking, bij het parket van de Înalta Curte de Casație și Justiție, van de SIIJ] van 23 oktober 2018.¹⁷ Dat besluit betreft de organisatie en de werking van de SIIJ. Het is vastgesteld op basis van wet nr. 207/2018, waarbij de SIIJ is opgericht, krachtens artikel II, leden 10 en 11, van noodverordening nr. 90/2018.

66. Verzoekende partijen stelden ten eerste dat dit besluit in strijd was met de Roemeense grondwet, waarbij zij verwezen naar de verplichting voor Roemenië om te voldoen aan zijn verplichtingen uit hoofde van de verdragen waarbij Roemenië partij is (artikel 11 en artikel 148, lid 2, van de Roemeense grondwet). Ten tweede hebben zij de tekst van het besluit aangevochten op grond dat sommige bepalingen ervan in strijd zijn met hogere normatieve handelingen (de wet, de grondwet, het VEU). Meer in het bijzonder hebben verzoekende partijen opgemerkt dat in dat besluit geen rekening is gehouden met de aanbevelingen van de Commissie in de verslagen die zijn opgesteld in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

67. Tegen deze achtergrond heeft de Curte de Apel Pitești, op basis van een soortgelijke redenering als die van de verwijzende rechter in zaak C-127/19, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Dient het bij [beschikking 2006/928] ingestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing 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]?
- 2) Behoren de inhoud, de aard en de looptijd van het bij [beschikking 2006/928] ingestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing tot de werkingssfeer van het [toetredingsverdrag]? Zijn de vereisten die zijn geformuleerd in de in het kader van dat mechanisme opgestelde verslagen, bindend voor Roemenië?
- 3) Moet artikel 2 [VEU] aldus worden uitgelegd dat de lidstaten verplicht zijn te voldoen aan de criteria van de rechtsstaat, die ook worden opgelegd bij de verslagen die zijn opgesteld in het kader van het bij [beschikking 2006/928] ingestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing, in het geval dat bij het openbaar ministerie met spoed een afdeling wordt opgericht die exclusief belast is met het onderzoek van door magistraten gepleegde misdrijven, hetgeen in het bijzonder leidt tot bezorgdheid inzake corruptiebestrijding en kan worden gebruikt als een extra instrument om magistraten te intimideren en onder druk te zetten?

¹⁷ [Voetnoot niet relevant voor de Nederlandse versie.]

- 4) Moet artikel 19, lid 1, tweede alinea, [VEU] aldus worden uitgelegd dat de lidstaten verplicht zijn de nodige maatregelen te nemen om een doeltreffende rechterlijke bescherming op de door het recht van de Unie bestreken gebieden te verzekeren door elk risico van politieke beïnvloeding van de strafrechtelijke vervolging van magistraten uit te sluiten, in het geval dat bij het openbaar ministerie met spoed een afdeling wordt opgericht die exclusief belast is met het onderzoek van door magistraten gepleegde misdrijven, hetgeen in het bijzonder leidt tot bezorgdheid inzake corruptiebestrijding en kan worden gebruikt als een extra instrument om magistraten te intimideren en onder druk te zetten?”

F. Procedure bij het Hof

68. Bij beslissing van de president van het Hof van 21 maart 2019 zijn de zaken C-83/19, C-127/19 en C-195/19 gevoegd. Daarbij is ook het verzoek van de verwijzende rechters afgewezen om die zaken te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, maar is beslist de drie zaken bij voorrang te berechten overeenkomstig artikel 53, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering.

69. Bij brieven van 11 en 20 februari 2019 hebben verzoeksters in de zaken C-83/19 en C-127/19 krachtens artikel 279 VWEU respectievelijk artikel 160, leden 2 en 7, van het Reglement voor de procesvoering verzocht om vaststelling van voorlopige maatregelen. Het Hof heeft geantwoord dat het niet bevoegd was om dergelijke maatregelen in het kader van een prejudiciële procedure vast te stellen.

70. Na de beslissing van de Curte de Apel Craiova (rechter in tweede aanleg Craiova, Roemenië) van 8 februari 2019 heeft de Tribunal Olt bij beschikking van 12 februari 2019 het hoofdgeding in zaak C-83/19 verwezen naar de Tribunal Mehedinți. De Tribunal Olt heeft het Hof niettemin meegedeeld dat alle proceshandelingen, met inbegrip van de prejudiciële verwijzing, werden gehandhaafd. Na de beslissing van de Înalta Curte de Casație și Justiție van 10 juni 2020 heeft de Curte de Apel Pitești het hoofdgeding in zaak C-127/19 verwezen naar de Curte de Apel Alba Iulia (rechter in tweede aanleg Alba Iulia, Roemenië). De Curte de Apel Pitești heeft het Hof meegedeeld dat alle proceshandelingen werden gehandhaafd.

71. Ook in de zaak C-355/19 heeft de verwijzende rechter om toepassing van de versnelde procedure verzocht. Bij beslissing van 27 juni 2019 heeft de president van het Hof die toepassing geweigerd. Op 18 september 2019 heeft de president van het Hof beslist die zaak en zaak C-291/19 bij voorrang te berechten.

72. De gerechtelijke inspectie, de Belgische, de Nederlandse, de Poolse en de Roemeense regering, alsmede de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend in de zaken C-83/19, C-127/19 en C-195/19. De Zweedse regering heeft schriftelijke opmerkingen ingediend in de zaken C-83/19 en C-127/19. De hoge raad voor de magistratuur en de vereniging „beweging ter bescherming van de status van aanklagers” hebben schriftelijke opmerkingen ingediend in zaak C-127/19.

73. De Nederlandse, de Poolse, de Roemeense en de Zweedse regering, alsmede de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend in zaak C-291/19.

74. De rechtersforumvereniging, de procureur-generaal, de Nederlandse, de Poolse, de Roemeense en de Zweedse regering, alsmede de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend in zaak C-355/19.

75. Op 20 en 21 januari 2020 is een gezamenlijke terechtzitting gehouden, waarop de volgende belanghebbenden pleidooi hebben gehouden: de rechtersforumvereniging, de vereniging „beweging ter bescherming van de status van aanklagers”, de hoge raad voor de magistratuur, OL, de procureur-generaal, de Belgische, de Deense, de Nederlandse, de Roemeense en de Zweedse regering, en de Commissie.

IV. Analyse

76. Deze conclusie is als volgt opgebouwd. Ik begin met het onderzoek van de niet-ontvankelijkheidsbezwaren die in de verschillende bij het Hof aanhangige zaken zijn gemaakt (A). Vervolgens zet ik het toepasselijke rechtskader van de Unie uiteen en geef ik enige toelichting bij de maatstaven voor de analyse in de onderhavige zaken (B). Ten slotte toets ik de betrokken nationale bepalingen (C).

A. Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

77. Een aantal belanghebbenden die in de verschillende zaken opmerkingen hebben gemaakt, heeft aangevoerd dat het Hof geen antwoord dient te geven op sommige of alle prejudiciële vragen die in de onderhavige zaken zijn gesteld. De belangrijkste „thema’s” die aan bod komen in de bezwaren met betrekking tot de verschillende zaken, betreffen het ontbreken van bevoegdheden van de Unie en die bezwaren kunnen in essentie worden „gehergroepeerd” op basis van de in de prejudiciële vragen bedoelde gebieden van onbevoegdheid, met name i) de nationale organisatie van de justitiële stelsels; ii) de onbevoegdheid van het Hof om beschikking 2006/928 uit te leggen; iii) de irrelevantie van de aan het Hof gevraagde antwoorden voor de beslechting van de gedingen bij de verwijzende rechters, en iv) het feit dat sommige van de prejudiciële vragen zonder voorwerp zijn geraakt.

78. Al die bezwaren zijn voorgesteld als bezwaren tegen de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen. Het komt mij echter voor dat de argumenten inzake i) het ontbreken van bevoegdheden van de Unie op het gebied van de gerechtelijke organisatie van de lidstaten en ii) de rechtsaard van het mechanisme voor samenwerking en toetsing in feite erop neerkomen dat de bevoegdheid van het Hof ter zake moet worden onderzocht.

79. Bovendien overlappen die bevoegdheidsaspecten grotendeels met de inhoudelijke analyse van die bepalingen. De vraag of de in casu aan de orde zijnde nationale bepalingen die betrekking hebben op de organisatie van het gerechtelijk apparaat, binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, is onlosmakelijk verbonden met de antwoorden die dienen te worden gegeven op de prejudiciële vragen die met name betrekking hebben op de werkingssfeer, de vereisten en de gevolgen van artikel 2 en artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest.¹⁸ Zoals het Hof in het arrest A. K. e.a. heeft opgemerkt met betrekking tot soortgelijke argumenten, zien die vragen op de uitlegging van de betrokken bepalingen en vallen zij derhalve onder de bevoegdheid van het Hof krachtens artikel 267 VWEU.¹⁹

¹⁸ Zie in die zin arresten van 7 maart 2017, X en X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punt 37), en 26 september 2018, Belastingdienst/Toeslagen (Schorsende werking van het hoger beroep) (C-175/17, EU:C:2018:776, punt 24).

¹⁹ Arrest van 19 november 2019 A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 74).

80. Om die redenen zal ik beide bezwaren tegen de bevoegdheid van het Hof hieronder in deel B van deze conclusie behandelen, wanneer ik uiteenzet welke van die bepalingen in feite van toepassing zijn op de onderhavige zaken en welk soort onderzoek zij vereisen. In dit deel, deel A van deze conclusie, ga ik alleen in op wat daadwerkelijk niet-ontvankelijkheidsbezwaren blijken te zijn, die door verschillende partijen zijn gemaakt met betrekking tot de specifieke vragen die in elk van de zaken zijn gesteld.

81. Ik merk op dat de Roemeense regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft aangevoerd dat de meeste prejudiciële vragen in alle bij het Hof aanhangige zaken niet-ontvankelijk zijn.²⁰ Ter terechtzitting heeft die regering haar standpunt echter aanzienlijk gewijzigd, wat naar ik heb begrepen te wijten was aan het feit dat na de regeringswissel op nationaal niveau in de tussenliggende periode, ook het beleid van de nieuwe regering een omslag heeft gekend.²¹

82. De Roemeense regering heeft ter terechtzitting evenwel niet uitdrukkelijk afstand gedaan van haar schriftelijke opmerkingen en van de daarin aangevoerde argumenten met betrekking tot de ontvankelijkheid. Ik ben dan ook van mening dat het Hof nog steeds dient te antwoorden op de door de Roemeense regering in haar schriftelijke opmerkingen aangevoerde argumenten betreffende de ontvankelijkheid.

83. Als gezamenlijke inleiding op de individuele gevallen in dit deel is het nuttig om in herinnering te brengen dat het volgens vaste rechtspraak uitsluitend een zaak is van de nationale rechter, die de verantwoordelijkheid draagt voor de rechterlijke beslissing in het hoofdgeding, om zowel de noodzaak als de relevantie van de door hem aan het Hof voorgelegde vragen te beoordelen. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden. Prejudiciële vragen worden vermoed relevant te zijn. Het Hof kan dus slechts in een beperkt aantal omstandigheden weigeren om uitspraak te doen, bijvoorbeeld wanneer de in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering vermelde vereisten niet zijn nageleefd of wanneer de uitlegging van het Unierecht klaarblijkelijk geen verband houdt met het geschil, of wanneer de vragen van hypothetische aard zijn.²² Het is in het licht van die beginselen dat ik de niet-ontvankelijkheidsbezwaren in de onderhavige zaken zal beoordelen.

1. C-83/19

84. Tegen de ontvankelijkheid van deze zaak zijn twee reeksen bezwaren gemaakt. De eerste reeks houdt verband met het gebrek aan noodzaak of relevantie van de vragen voor het hoofdgeding. De tweede reeks betreft de stelling dat de zaak zonder voorwerp is geraakt.

85. In de eerste plaats heeft de gerechtelijke inspectie betoogd dat de in zaak C-83/19 gestelde vragen niet relevant zijn voor de beslechting van het hoofdgeding. Ook de Roemeense regering heeft dat argument, wat de eerste en de tweede vraag betreft, in haar schriftelijke opmerkingen naar voren gebracht, waarbij zij bovendien erop heeft gewezen dat de verwijzende rechter niet had uitgelegd waarom hij van mening was dat de prejudiciële verwijzingen noodzakelijk waren.

²⁰ Met name de eerste en de tweede vraag in zaak C-83/19; de eerste tot en met de derde vraag in zaak C-127/19; de eerste vraag in zaak C-195/19; de eerste tot en met de derde vraag in zaak C-291/19, en de eerste, de tweede en de vierde vraag in zaak C-355/19.

²¹ Zie ook hieronder de punten 144, 263, 284 en 285 van deze conclusie.

²² Zie bijvoorbeeld arresten van 25 juli 2018, Confédération paysanne e.a. (C-528/16, EU:C:2018:583, punten 72 en 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 1 oktober 2019, Blaise e.a. (C-616/17, EU:C:2019:800, punt 35).

86. In de tweede plaats heeft de Commissie betoogd dat het hoofdgeding zonder voorwerp is geraakt en de vragen derhalve niet meer relevant zijn. Zij stelt dat Netejoru op 15 mei 2019 op grond van wet nr. 317/2004 door de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur voor een nieuwe ambtstermijn van drie jaar was benoemd tot hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie. De Commissie is van mening dat de prejudiciële vragen dus niet meer relevant zijn. De benoeming achteraf van dezelfde persoon, na een wettig georganiseerd vergelijkend onderzoek, maakt een einde aan elke inbreuk door de uitvoerende macht op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

87. Wat betreft het feit dat Netejoru niet de bevoegdheid had om de gerechtelijke inspectie in de periode vóór 15 mei 2019 te vertegenwoordigen, in welke periode ook de datum viel waarop Netejoru de opmerkingen namens de gerechtelijke inspectie heeft gemaakt, is de Commissie van mening dat de situatie kan worden verholpen door middel van artikel 82, lid 1, van de Cod de procedură civilă al României (Roemeens wetboek van burgerlijke rechtsvordering). Volgens die bepaling zal de rechter, „[w]anneer [hij] vaststelt dat de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de persoon die namens een partij heeft gehandeld, niet bewezen is, [...] een korte termijn toekennen om de situatie recht te zetten [...]”. Derhalve zijn de prejudiciële vragen hypothetisch en moeten zij niet-ontvankelijk worden verklaard.

88. Mijns inziens is geen van de niet-ontvankelijkheidsbezwaren overtuigend.

89. In de eerste plaats heeft de verwijzende rechter toegelicht wat de relevantie van de prejudiciële vragen is voor het hoofdgeding. Volgens de verwijzingsbeslissing moet de nationale rechter overeenkomstig de nationale procedurevoorschriften *eerst* uitspraak doen over de procedurele excepties die het aanvoeren van bewijs of de inhoudelijke behandeling overbodig kunnen maken.²³ In dit stadium wordt de procedure in het hoofdgeding juist stilgelegd vanwege die procedurele exceptie, die gebaseerd is op het feit dat Netejoru, die in zijn hoedanigheid van hoofdinspecteur krachtens noodverordening nr. 77/2018 het verweerschrift had ondertekend als vertegenwoordiger van de gerechtelijke inspectie, geen vertegenwoordigingsbevoegdheid bezat.

90. Het valt niet te miskennen wat voor een „domino-effect” een antwoord dat het Hof kan geven, op de nationale procedure kan hebben. Indien de verwijzende rechter de exceptie toewijst, verliest het verweerschrift – en dus het daarin aangevoerde bewijs en de daarin ingeroepen excepties – zijn rechtskracht. Die beslissing zal duidelijk gevolgen hebben voor de uitspraak in het hoofdgeding in de nationale procedure op het verzoek van de rechtersforumvereniging om openbaarmaking van bepaalde informatie door de gerechtelijke inspectie.

91. Het is juist dat de inhoud van de in de onderhavige zaak gestelde prejudiciële vragen enigszins afwijkt van het voorwerp van het hoofdgeding, en dat is nog steeds de vordering met betrekking tot het verzoek om informatie. Bovendien kan het enigszins geforceerd lijken om een mogelijk problematische benoeming van de hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie ten gronde aan de kaak te stellen in het kader van een dergelijke hoofdvordering.

92. Het geschil naar aanleiding waarvan het Hof om een standpunt wordt gevraagd, betreft echter de prealabele vraag in verband met de vertegenwoordigingsbevoegdheid van Netejoru, die bij wijze van incident in het hoofdgeding is opgeworpen. Het feit dat die procedure betrekking heeft op een prealabele vraag, leidt niet tot een gebrek aan relevantie en dus de niet-ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing. Bij de beoordeling of een prejudiciële vraag noodzakelijk is om de

²³ Artikel 248 van Lege nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (wet nr. 134/2010 tot invoering van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering), opnieuw gepubliceerd in Monitorul Oficial nr. 247 van 10 april 2015.

verwijzende rechterlijke instantie in staat te stellen tot het „wijzen van haar vonnis” in de zin van artikel 267, tweede alinea, VWEU, heeft het Hof dat begrip („wijzen van haar vonnis”) immers ruim uitgelegd. Het heeft met name betrekking op „de gehele procedure die leidt tot het vonnis van de verwijzende rechter, zodat het Hof in staat is uitspraak te doen over de uitlegging van de Unierechtelijke procedurevoorschriften die de verwijzende rechter dient toe te passen om zijn vonnis te wijzen”.²⁴ Die uitlegging heeft het mogelijk gemaakt dat procedurekwesties die betrekking hebben op het gehele wordingsproces van de uitspraak ontvankelijk worden geacht, met inbegrip van alle vragen betreffende de proceskosten of de bewijsverkrijging.²⁵ Bovendien is Hof in het verleden nogal ruimhartig geweest door niet al te nauwkeurig te onderzoeken of de aan de orde gestelde kwesties inhoudelijk verband hielden met het hoofdgeding.²⁶

93. In de tweede plaats moet ook het bezwaar van de Commissie worden afgewezen. Het is juist dat volgens vaste rechtspraak een prejudiciële procedure slechts kan worden ingeleid indien voor de nationale rechter een geding *aanhangig is*.²⁷ Dat betekent dat, indien het voorwerp van het geding tijdens de procedure bij het Hof is komen te vervallen, zodat de gestelde vragen hypothetisch van aard zijn geworden of geen verband meer houden met een concreet geding, het Hof beslist dat er geen uitspraak hoeft te worden gedaan over het verzoek om een prejudiciële beslissing.²⁸

94. In casu wijst niets in het dossier waarover het Hof beschikt erop dat de exceptie in het hoofdgeding, of het hoofdgeding zelf, zonder voorwerp is geraakt. Het is niet bevestigd dat de latere wettige benoeming van Netejoru tot hoofdinspecteur gevolgen heeft voor de geldigheid van de vóór die benoeming verrichte vertegenwoordigingshandelingen.

95. Hoewel het Hof de hulp van de Commissie bij de identificatie van de mogelijk toepasselijke nationale wetgeving op dat gebied op prijs stelt, is het niet de taak van het Hof om dergelijke bepalingen uit te leggen. Bovendien blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de verwijzende rechter van oordeel is dat hij uitspraak moet doen over de door verzoekster opgeworpen procedurele exceptie en de rechtmatigheid van de vertegenwoordiging van de gerechtelijke inspectie moet beoordelen *op het moment van indiening van het verweerschrift*.²⁹ Vanuit dat oogpunt, waarvan de juistheid uitsluitend door de nationale rechter(s) moet worden nagegaan, kan het feit dat een bepaalde persoon *na dat moment* in diezelfde functie is benoemd, niet tot gevolg hebben dat het eerdere ontbreken van vertegenwoordigingsbevoegdheid wordt verholpen.

²⁴ Arrest van 17 februari 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, punt 42).

²⁵ Ibidem, punten 35-45. Zie ook over de verschillende situaties waarin vragen in verband met kwesties zoals de verdeling van de kosten ontvankelijk kunnen worden verklaard, mijn conclusie in de zaak Pegaso en Sistemi di Sicurezza (C-521/18, EU:C:2020:306, punten 58 e.v.).

²⁶ Een recent voorbeeld hiervan is het reeds aangehaalde arrest van 1 oktober 2019, Blaise e.a. (C-616/17, EU:C:2019:800, punten 31-39), waarin de nationale procedure die tot de prejudiciële vragen had geleid, ten gronde een strafprocedure wegens opzettelijke vernieling van goederen betrof. In die context heeft het Hof een aantal vrij ingewikkelde kwesties met betrekking tot de geldigheid van verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, en de toelating van glyfosaat beoordeeld, die evenzeer konden worden beschouwd als kwesties die inhoudelijk ver afstaan van de eigenlijke bij de verwijzende rechter aanhangige kwesties.

²⁷ Zie bijvoorbeeld arrest van 19 juni 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punt 31).

²⁸ Zie bijvoorbeeld beschikkingen van 10 januari 2019, Mahmood e.a. (C-169/18, EU:C:2019:5, punten 25 en 26); 2 mei 2019, Faggiano (C-524/16, niet gepubliceerd, EU:C:2019:399, punten 23 en 24), en 1 oktober 2019, YX (Toezending van een beslissing aan de lidstaat waarvan de gevonniste persoon de nationaliteit heeft) (C-495/18, EU:C:2019:808, punten 23-26).

²⁹ De nationale rechter preciseert dat artikel 208, lid 2, van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering bepaalt dat „[i]ndien binnen de bij de wet bepaalde termijn geen verweerschrift wordt ingediend, [...] het recht van de verweerder [vervalt] om bewijzen aan te voeren en excepties op te werpen, met uitzondering van excepties van openbare orde, tenzij anders bepaald in de wet”.

96. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de prejudiciële vragen in zaak C-83/19 inderdaad ontvankelijk zijn.

2. C-127/19 en C-355/19

97. In zaak C-127/19 heeft de Roemeense regering in haar schriftelijke opmerkingen aangevoerd dat de eerste, de tweede en de derde vraag, die betrekking hebben op de rechtsaard en de rechtsgevolgen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, geen verband houden met het voorwerp van het hoofdgeding. Zo ook heeft de hoge raad voor de magistratuur, evenwel in het kader van een algemeen niet-ontvankelijkheidsbezwaar betreffende alle prejudiciële vragen in zaak C-127/19, betoogd dat de vragen van de verwijzende rechter niet zien op de uitlegging van Unierecht, maar dat het Hof door middel van die vragen wordt verzocht om het Unierecht toe te passen op de onderhavige zaak en om advies te geven over nationale bepalingen. Ter terechtzitting heeft de hoge raad voor de magistratuur daaraan toegevoegd dat de vragen niet relevant zijn voor het voorwerp van het hoofdgeding, dat betrekking heeft op de rechtmatigheid van de twee door de hoge raad voor de magistratuur vastgestelde bestuurshandelingen en niet op de wet waarbij de SIIJ is opgericht. Aangezien de verwijzende rechter niet bevoegd is voor de analyse van het nationale recht, waarover de Curte Constituțională a României zich thans moet uitspreken, moeten de vragen niet-ontvankelijk worden verklaard.

98. In zaak C-355/19 heeft de Roemeense regering in haar schriftelijke opmerkingen aangevoerd dat de verwijzende rechter niet heeft aangetoond dat de eerste, de tweede en de vierde vraag relevant zijn voor het hoofdgeding.

99. Zaak C-127/19 betreft de nietigverklaring van besluiten nr. 910 en nr. 911 van de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur van 19 september 2018. De verwijzende rechter preciseert dat die handelingen zijn vastgesteld met het oog op de uitvoering van de bij wet nr. 207/2018 ingevoerde wijzigingen en dus bedoeld zijn om de werking van de SIIJ te vergemakkelijken. In die context acht de verwijzende rechter het noodzakelijk meer duidelijkheid te krijgen over de uitlegging van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, artikel 2, artikel 4, lid 3, en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, en artikel 47 van het Handvest teneinde te beslissen of de oprichting van de SIIJ bij wet nr. 207/2018 verenigbaar is met die bepalingen. Die wet vormt de rechtsgrondslag voor de handelingen waarvan in het hoofdgeding om nietigverklaring wordt verzocht.

100. Uit die toelichting blijkt dat er een duidelijk functioneel verband bestaat tussen de in het hoofdgeding aan de orde zijnde handelingen en wet nr. 207/2018 waarbij de SIIJ is opgericht. Een beslissing waarbij de oprichting van de SIIJ onverenigbaar met het Unierecht wordt verklaard, zal onvermijdelijk gevolgen hebben voor de beoordeling van de bestuurshandelingen die het voorwerp zijn van het hoofdgeding. Kortom, indien beslist wordt dat de grondslag onverenigbaar is met het Unierecht, zullen ook de latere handelingen ter uitvoering van die grondslag daarmee onverenigbaar zijn.

101. Daaruit blijkt mijns inziens duidelijk dat de prejudiciële vragen in zaak C-127/19 relevant zijn voor het beroep tot nietigverklaring bij de verwijzende rechter in het hoofdgeding. De in deze zaak gemaakte niet-ontvankelijkheidsbezwaren moeten derhalve worden afgewezen.

102. Zaak C-355/19 heeft betrekking op een soortgelijke situatie, namelijk de nietigverklaring van een bestuurshandeling die is vastgesteld om uitvoering te geven aan de bij wet nr. 207/2018 ingevoerde wijzigingen en om de werking van de SIIJ te vergemakkelijken. In die context acht de

verwijzende rechter het noodzakelijk meer duidelijkheid te krijgen over de uitlegging van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, artikel 2, artikel 4, lid 3, en artikel 19, lid 1, VEU, en artikel 47 van het Handvest teneinde te beslissen of de oprichting van de SIIJ bij wet nr. 207/2018, die de grondslag is voor de vaststelling van de handelingen waarvan in het hoofdgeding om nietigverklaring wordt verzocht, verenigbaar is met die bepalingen.

103. Die vragen zijn om dezelfde reden ontvankelijk als in zaak C-127/19: het betreft opnieuw de uitvoeringslogica. Indien de grondslag, namelijk de oprichting van de SIIJ bij wet nr. 207/2018, effectief onverenigbaar met het Unierecht wordt verklaard, geldt hetzelfde voor de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bestuurshandeling ter uitvoering daarvan.

104. Derhalve zijn de eerste, de tweede en de vierde vraag in zaak C-355/19 eveneens ontvankelijk.

3. C-195/19 en C-291/19

105. In haar schriftelijke opmerkingen heeft de Roemeense regering de ontvankelijkheid betwist van de eerste vraag in zaak C-195/19 en van de eerste, de tweede en de derde vraag in zaak C-291/19. Volgens die regering zijn die vragen betreffende de rechtsaard van beschikking 2006/928 en van de verslagen van de Commissie niet relevant voor het hoofdgeding in die zaken.

106. Zaak C-195/19 betreft een lopende procedure waarin de strafrechtelijke aansprakelijkheid van een rechter aan de orde is. De verwijzende rechter verduidelijkt dat, indien de vordering wordt toegewezen, zowel de met de zaak belaste aanklager als de hiërarchisch hogere aanklager die toezicht houdt op die eerste aanklager deel zal uitmaken van dezelfde bijzondere SIIJ. Het is in die omstandigheden dat de verwijzende rechter zich verplicht acht te onderzoeken of het Unierecht zich verzet tegen de nationale wettelijke regeling waarbij de SIIJ is opgericht. Daartoe informeert hij naar de verenigbaarheid met het mechanisme voor samenwerking en toetsing en, in de tweede vraag in zaak C-195/19, ook met artikel 2 VEU. De verwijzende rechter merkt op dat, indien zou worden beslist dat het Unierecht zich verzet tegen de nationale wettelijke regeling waarbij de SIIJ is opgericht, hij elke door de SIIJ in het hoofdgeding vastgestelde proceshandeling nietig zou verklaren. De verwijzende rechter zal ook rekening moeten houden met het antwoord van het Hof wanneer hij, indien het beroep wordt toegewezen, de afdeling van het bevoegde parket aanwijst.

107. Uit deze redenen blijkt duidelijk de relevantie voor het hoofdgeding van de eerste en de tweede vraag in zaak C-195/19 voor zover de tweede vraag betrekking heeft op artikel 2 VEU.

108. Wat de ontvankelijkheid van de eerste, de tweede en de derde vraag in zaak C-291/19 betreft, heeft de verwijzende rechter de relevantie van zijn prejudiciële vragen in die zaak gerechtvaardigd op grond dat de voortzetting van het hoofdgeding de deelname van de aanklagers van de SIIJ met zich meebrengt. Derhalve moet worden nagegaan of het Unierecht zich verzet tegen de nationale wettelijke regeling waarbij de SIIJ is opgericht. Indien de verwijzende rechter de klacht van de verzoekende partij gegrond verklaart, zou hij de zaak vervolgens naar de SIIJ moeten verwijzen met het oog op strafvervolgning.

109. Gelet op die preciseringen, meen ik, om dezelfde redenen als die welke ik zojuist heb uiteengezet met betrekking tot de eerste vraag en een deel van de tweede vraag in zaak C-195/19, dat de eerste, de tweede en de derde vraag in zaak C-291/19 eveneens ontvankelijk zijn.

110. Ik ben het echter met de Roemeense regering eens dat de tweede vraag in zaak C-195/19, voor zover zij betrekking heeft op artikel 9 VEU en artikel 67, lid 1, VWEU, en de derde vraag in die zaak niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. Wat de derde vraag in zaak C-195/19 betreft, heeft de Roemeense regering betoogd dat een vraag of het voorrangsbeginsel zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling op grond waarvan de Curte Constituțională dit beginsel terzijde kan laten met beslissingen waartegen geen rechtsmiddel kan worden aangewend, „theoretisch en algemeen” is en als zodanig geen verband houdt met het voorwerp van het hoofdgeding.

111. Wat de tweede vraag in zaak C-195/19 betreft, wordt in de verwijzingsbeslissing niet uitgelegd waarom met name artikel 9 VEU (waarin het beginsel van gelijkheid van de burgers van de Unie is neergelegd) en artikel 67, lid 1, VWEU (waarin is bepaald dat de Unie een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is) voor de onderhavige zaak relevant kunnen zijn. Voor zover die bepalingen in die vraag worden ingeroepen, voldoet zij dus niet aan de vereisten van artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering. Volgens vaste rechtspraak is het immers van essentieel belang dat de nationale rechter een minimum aan uitleg geeft over de redenen voor de keuze van de bepalingen van Unierecht waarvan hij om uitlegging verzoekt en over het verband dat volgens hem bestaat tussen die bepalingen en de nationale wetgeving die toepasselijk is op het aan hem voorgelegde geding.³⁰

112. De derde vraag in zaak C-195/19 vertoont mijns inziens hetzelfde gebrek, maar ook nog een ander gebrek. Ten eerste voldoet die vraag, zoals de Roemeense regering terecht heeft opgemerkt, ook allerm minst aan de vereisten van artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering. Met die vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het voorrangsbeginsel zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling op grond waarvan de Curte Constituțională dit beginsel effectief terzijde kan laten met beslissingen waartegen geen rechtsmiddel kan worden aangewend. In de verwijzingsbeslissing wordt echter nergens vermeld om welke bepalingen het gaat en waarom zij problematisch zijn. De verwijzende rechter heeft zich beperkt tot het aanhalen van enkele passages uit arresten van de Curte Constituțională waarin dat hof zich in verschillende zaken uitspreekt over het mechanisme voor samenwerking en toetsing, zonder enige context of uitleg te geven over de vraag of die arresten betrekking hebben op nationale bepalingen die verband houden met het hoofdgeding.

113. Ten tweede bevat die vraag, zoals zij is geformuleerd, ook een (overigens niet geheel vleiende) impliciete beoordeling van de rechtspraak van de Curte Constituțională a României, waarbij het Hof wordt verzocht een bepaalde lezing van die rechtspraak te onderschrijven in verschillende niet-gerelateerde procedures, waarover slechts weinig informatie (selectief) wordt verstrekt, en aldus het institutionele gezag van een hoge nationale rechterlijke instantie in twijfel te trekken. In het kader van een prejudiciële procedure is dat evenwel zeker niet de taak van het Hof.³¹

114. Derhalve ben ik van mening dat de tweede prejudiciële vraag in zaak C-195/19, voor zover zij betrekking heeft op artikel 9 VEU en artikel 67, lid 1, VWEU, en de derde prejudiciële vraag in dezelfde zaak niet-ontvankelijk moeten worden verklaard.

³⁰ Zie bijvoorbeeld arresten van 10 maart 2016, *Safe Interenvíos* (C-235/14, EU:C:2016:154, punt 115), en 12 mei 2016, *Security Service e.a.* (C-692/15–C-694/15, EU:C:2016:344, punt 20).

³¹ Zie in dezelfde zin met betrekking tot eveneens door een nationale rechter geformuleerde vragen mijn conclusie in de zaak *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe* (C-620/17, EU:C:2019:340, punten 36 en 50).

4. Tussenconclusie over de ontvankelijkheid

115. Ik ben van mening dat de tweede prejudiciële vraag in zaak C-195/19, voor zover zij betrekking heeft op artikel 9 VEU en artikel 67, lid 1, VWEU, en de derde prejudiciële vraag in die zaak niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. De overige prejudiciële vragen in de vijf onderhavige zaken zijn mijns inziens ontvankelijk.

116. Voor de duidelijkheid zal ik alle vragen in de onderhavige zaken echter hergroeperen in kwesties met betrekking tot het toepasselijke recht die, zodra zij zijn opgelost, het kader zullen vormen voor de twee in de onderhavige zaken aan de orde zijnde aspecten ten gronde.

117. Ten eerste hebben de verwijzende rechters in de onderhavige zaken vragen gesteld met betrekking tot een aantal verschillende Unierechtelijke handelingen. Een aantal vragen ziet op de aard, de juridische waarde en de gevolgen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing³² en op de kwestie of de betrokken nationale regels binnen de werkingssfeer van dat mechanisme vallen³³. Daarnaast zijn er ook vragen die betrekking hebben op de uitlegging van artikel 47 van het Handvest en artikel 19, lid 1, tweede alinea, artikel 2 en artikel 4, lid 3, VEU.³⁴

118. Ten tweede verzoeken de verwijzende rechters met de vragen over welke toepasselijke wettelijke bepalingen moeten worden geanalyseerd, om een uitlegging van het Unierecht die de nationale rechters in staat stelt te beoordelen of de betrokken nationale bepalingen betreffende de ad-interimbenoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie³⁵ en de oprichting van de SIIJ³⁶ verenigbaar zijn met die Unieregels.

119. In het vervolg van deze conclusie onderzoek ik daarom eerst, met het oog op de behandeling van de onderhavige zaken, de relevante bepalingen van het Unierecht (beschikking 2006/928, artikel 47 van het Handvest, en artikel 2 en artikel 19, lid 1, VEU), en de maatstaven die erin worden vastgesteld (B). Vervolgens pas ik de uit die bepalingen voortvloeiende vereisten toe op de betrokken nationale bepalingen om de verwijzende rechters te helpen bij de beslechting van de bij hen aanhangige kwesties ten gronde (C).

B. Toepasselijk Unierecht en maatstaven

1. Mechanisme voor samenwerking en toetsing

120. In de verschillende verwijzingsbeslissingen in alle zaken waarop de onderhavige conclusie ziet, zijn een aantal vragen gesteld over de aard, de juridische waarde en de gevolgen van beschikking 2006/928 en de op basis daarvan opgestelde verslagen.

³² Eerste en tweede vraag in de zaken C-83/19, C-127/19, C-291/19 en C-355/19, en eerste vraag in zaak C-195/19.

³³ Dat is mijns inziens wat de verwijzende rechters wensen te vernemen met de vierde vraag in zaak C-83/19 en met de derde vraag in de zaken C-127/19, C-291/19 en C-355/19. De verwijzende rechters wensen in essentie te vernemen of de lidstaten de criteria van de rechtsstaat in de zin van artikel 2 VEU in acht moeten nemen, en of die vereisten, die eveneens in beschikking 2006/928 en de verslagen betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing worden opgelegd, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de betrokken nationale maatregelen. Zie hieronder de punten 121 en 173 van deze conclusie.

³⁴ Derde vraag in zaak C-83/19, vierde en vijfde vraag in zaak C-127/19, tweede vraag in zaak C-195/19, voor zover zij betrekking heeft op artikel 2 VEU, vierde en vijfde vraag in zaak C-291/19 en vierde vraag in zaak C-355/19.

³⁵ Derde vraag in zaak C-83/19.

³⁶ Vierde en vijfde vraag in de zaken C-127/19 en C-291/19, tweede vraag in zaak C-195/19, en vierde vraag in zaak C-355/19.

121. Ten eerste: zijn beschikking 2006/928 en de op basis daarvan opgestelde verslagen handelingen van instellingen van de Unie in de zin van artikel 267 VWEU en kan het Hof deze uitleggen?³⁷ Ten tweede: behoren de inhoud, de aard en de looptijd van het mechanisme voor samenwerking en toetsing tot de werkingssfeer van het toetredingsverdrag?³⁸ Ten derde: zijn de door het mechanisme voor samenwerking en toetsing vastgestelde vereisten³⁹ en de op basis van dat mechanisme opgestelde verslagen van de Commissie bindend⁴⁰? Ten vierde: moet artikel 2 VEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU, aldus worden uitgelegd dat de verplichting voor Roemenië om te voldoen aan de vereisten van de verslagen betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing, deel uitmaakt van de verplichting om de rechtsstaat te eerbiedigen⁴¹ en geldt die verplichting voor de tijdelijke benoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie⁴² en voor de oprichting van de SIIJ⁴³?

122. Ik behandel al deze vragen achtereenvolgens op de volgende manier. Ten eerste bevestig ik dat beschikking 2006/928 en de door de Commissie op basis daarvan opgestelde verslagen inderdaad Uniehandelingen zijn (a). Ten tweede onderzoek ik of het toetredingsverdrag de passende rechtsgrondslag voor beschikking 2006/928 is (b). Ten derde ga ik in op de juridische waarde en de rechtsgevolgen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, en van de door de Commissie in het kader daarvan opgestelde verslagen (c). Ten vierde sluit ik dit deel af met het onderzoek of de in de onderhavige zaken aan de orde zijnde nationale bepalingen binnen de werkingssfeer van het mechanisme voor samenwerking en toetsing vallen (d).

a) Zijn beschikking 2006/928 en de verslagen betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing Uniehandelingen?

123. Alle belanghebbenden die ter zake opmerkingen hebben ingediend⁴⁴, met uitzondering van de hoge raad voor de magistratuur, zijn het erover eens dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord. De hoge raad voor de magistratuur heeft in zijn schriftelijke opmerkingen aangevoerd dat beschikking 2006/928 een samenwerkingsinstrument van de Commissie was en geen normatieve handeling ter zake waarvan het Hof krachtens artikel 267 VWEU bevoegd kan zijn. Ter terechtzitting heeft dat orgaan evenwel gepreciseerd dat beschikking 2006/928 een bindende handeling is, ook al zijn de daarin vervatte aanbevelingen niet bindend.

124. Mijns inziens lijdt het geen twijfel dat, ondanks de vraag naar het eventueel bindende karakter van beschikking 2006/928 en van de op basis daarvan opgestelde verslagen, beide instrumenten handelingen van Unierecht zijn en het Hof op grond van artikel 267 VWEU bevoegd is om deze in het kader van de prejudiciële procedure uit te leggen.

³⁷ Eerste vraag in de zaken C-83/19, C-127/19, C-291/19 en C-355/19.

³⁸ Eerste deel van de tweede vraag in de zaken C-83/19, C-127/19 en C-355/19.

³⁹ Eerste vraag in zaak C-195/19.

⁴⁰ Tweede deel van de tweede vraag in de zaken C-83/19, C-127/19 en C-355/19, alsook de eerste vraag in zaak C-195/19 en tweede vraag in zaak C-291/19.

⁴¹ Derde vraag in de zaken C-127/19 en C-291/19.

⁴² Vierde vraag in zaak C-83/19.

⁴³ Derde vraag in zaak C-355/19.

⁴⁴ De „vereniging beweging ter bescherming van de status van aanklagers”, de rechtersforumvereniging, de procureur-generaal, de Commissie, en de Belgische, de Nederlandse, de Roemeense en de Zweedse regering.

125. Ten eerste is beschikking 2006/928 een besluit in de zin van artikel 288, lid 4, VWEU. Zij is vastgesteld door de Commissie op basis van de artikelen 37 en 38 van de toetredingsakte. Ik zie niet in waarom dit instrument dus geen „handeling van de instellingen” in de zin van artikel 267 VWEU zou kunnen zijn.

126. Ten tweede geldt hetzelfde voor de verslagen die door de Commissie op basis van beschikking 2006/928 zijn opgesteld. Los van de vraag of zij al dan niet bindend zijn, hetgeen een andere kwestie is, verleent artikel 267 VWEU het Hof ook hier de bevoegdheid om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid en de uitlegging van *handelingen van de instellingen van de Unie zonder enige uitzondering*.⁴⁵ De bevoegdheid van het Hof is derhalve niet beperkt tot bindende handelingen van de instellingen⁴⁶, zoals is bevestigd in de verschillende gevallen waarin het Hof bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak heeft gedaan over de uitlegging van aanbevelingen of andere, atypische soft-law-handelingen.⁴⁷

127. Derhalve moet de eerste vraag in de zaken C-83/19, C-127/19, C-291/19 en C-355/19 aldus worden beantwoord dat beschikking 2006/928 en de door de Commissie op basis daarvan opgestelde verslagen handelingen van een instelling van de Unie zijn in de zin van artikel 267 VWEU en dus op grond van die bepaling ter uitlegging kunnen worden voorgelegd aan het Hof.

b) Is het toetredingsverdrag een passende rechtsgrondslag?

128. In verschillende prejudiciële vragen wensen de verwijzende rechters te vernemen of de „inhoud, [...] aard en [...] looptijd” van beschikking 2006/928 „tot de werkingssfeer van het [toetredingsverdrag]” behoren.⁴⁸ Die vragen zijn mijns inziens in essentie bedoeld om te achterhalen of beschikking 2006/928, in haar huidige aard, werkingssfeer en vorm, rechtsgeldig op het toetredingsverdrag kon worden gebaseerd. Aldus gesteld, komt de vraag om uitlegging bijna neer op een verdoken betwisting van de geldigheid van een handeling van Unierecht.⁴⁹

129. Op basis van de argumenten die in de onderhavige procedure zijn aangevoerd, zie ik geen enkele reden waarom beschikking 2006/928 in haar huidige vorm niet had kunnen worden vastgesteld op basis van het toetredingsverdrag en de toetredingsakte van Roemenië en Bulgarije. Dit geldt wat betreft de formele rechtsgrondslag (1), de inhoud en doelstellingen (2) en de looptijd (3) van die beschikking.

1) Formele rechtsgrondslag

130. Wat betreft de *formele rechtsgrondslag*, is beschikking 2006/928 vastgesteld als een vrijwaringsmaatregel op basis van de artikelen 37 en 38 van de toetredingsakte. Overeenkomstig artikel 4, lid 3, van het toetredingsverdrag kunnen de instellingen van de Unie vóór de toetreding van de betrokken lidstaten de maatregelen aannemen als bedoeld in, onder meer, de artikelen 37

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld arresten van 13 december 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, punt 8), en 13 juni 2017, Florescu e.a. (C-258/14, EU:C:2017:448, punt 30).

⁴⁶ Arrest van 27 oktober 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁴⁷ Bijvoorbeeld arresten van 13 december 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, punt 9 en aldaar aangehaalde rechtspraak), onlangs bevestigd in het arrest van 20 februari 2018, België/Commissie (C-16/16 P, EU:C:2018:79, punt 44).

⁴⁸ Eerste deel van de tweede vraag in de zaken C-83/19, C-127/19 en C-355/19.

⁴⁹ De andere mogelijkheid, indien het Hof niet wenst deze uitlegging van de eerste zin van de tweede vraag in de zaken C-83/19, C-127/19 en C-355/19 te volgen, bestaat erin deze vraag aldus te herformuleren dat enkel wordt gevraagd of de vereisten die in het mechanisme voor samenwerking en toetsing en de op basis daarvan opgestelde verslagen zijn gesteld, al dan niet bindend zijn voor Roemenië. Gelet op de strekking van die vragen, lijkt dat inderdaad de belangrijkste zorg van de verwijzende rechters te zijn.

en 38 van de toetredingsakte. Volgens die bepaling treden die maatregelen, die „vrijwaringsmaatregelen” worden genoemd, slechts in werking onder voorbehoud en op de datum van inwerkingtreding van het toetredingsverdrag. Volgens artikel 2, lid 2, van het toetredingsverdrag maken de bepalingen van de toetredingsakte integrerend deel van dat verdrag uit.

2) Inhoud en doelstellingen

131. Wat betreft de inhoud van de maatregelen die op grond van de artikelen 37 en 38 van de toetredingsakte kunnen worden genomen, kan de Commissie op verzoek van een lidstaat of op eigen initiatief respectievelijk in twee situaties „passende maatregelen” treffen.

132. Ten eerste kan artikel 37, de „vrijwaringsclausule betreffende de interne markt”, worden geactiveerd zo Roemenië in de toetredingsonderhandelingen aangegane verbintenissen niet nakomt, waardoor de werking van de interne markt ernstig wordt verstoord, of bij onmiddellijke dreiging van een dergelijke verstoring. Ten tweede kan artikel 38, worden geactiveerd indien er zich ernstige tekortkomingen of directe risico's op dergelijke tekortkomingen voordoen bij de omzetting, de stand van de uitvoering of de toepassing van de samenwerkingsinstrumenten en besluiten betreffende wederzijdse erkenning in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.⁵⁰

133. Uit een onderzoek van de doelstellingen en de inhoud van beschikking 2006/928 blijkt dat zij gemakkelijk kan worden ondergebracht bij het soort in de artikelen 37 en 38 van de toetredingsakte bedoelde maatregelen.

134. Wat betreft de *doelstellingen* van beschikking 2006/928, verwijst overweging 4 ervan naar de tekortkomingen die de toepassing van de vrijwaringsmaatregelen van artikelen 37 en 38 van de toetredingsakte rechtvaardigen. In die overweging staat te lezen dat de Commissie zich bewust is van de inspanningen om de voorbereidingen van Roemenië op het lidmaatschap van de Unie af te ronden, maar in haar verslag van 26 september 2006⁵¹ ook „vraagstukken” heeft geïdentificeerd „die nog moeten worden aangepakt” met name met betrekking tot de verantwoordingsplicht en efficiëntie van het justitiële stelsel en de wetshandhavingsinstanties. Verdere vooruitgang werd noodzakelijk geacht om te kunnen garanderen dat zij over de capaciteit beschikken „voor de tenuitvoerlegging en toepassing van de maatregelen die zijn vastgesteld op het gebied van de interne markt en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht”. Nadat de Commissie in overweging 5 in herinnering heeft gebracht dat de maatregelen van de artikelen 37 en 38 van de toetredingsakte konden worden genomen indien „het risico [bestond]”, heeft zij zich op het standpunt gesteld dat er sprake was van een dergelijk risico. In overweging 6 staat dan ook te lezen dat „[d]e resterende vraagstukken” op het gebied van de verantwoordingsplicht en efficiëntie van het justitiële en het wetshandhavingsstelsel de vaststelling rechtvaardigen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing om de vooruitgang in Roemenië te beoordelen ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie.

⁵⁰ Deze twee bepalingen zijn hierboven in de punten 7 en 8 van de onderhavige conclusie weergegeven.

⁵¹ Mededeling van de Commissie: Monitoringverslag inzake de stand van de voorbereidingen van Bulgarije en Roemenië op het EU-lidmaatschap [COM(2006) 549 definitief]. Dat verslag voorzag reeds in de vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing.

135. Het mechanisme voor samenwerking en toetsing wordt dus gerechtvaardigd op basis van het bestaan van risico's voor de werking van de interne markt en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht als gevolg van de geconstateerde tekortkomingen in het justitiële stelsel en in de bestrijding van corruptie in Roemenië. Die doelstelling lijkt volledig in overeenstemming te zijn met de artikelen 37 en 38 van de toetredingsakte.

136. Ten tweede blijkt, wat betreft de *inhoud* van de maatregelen die op basis van de artikelen 37 en 38 van de toetredingsakte kunnen worden genomen, uit de bewoordingen van die beide bepalingen dat de term „maatregelen” ruim genoeg is om een handeling zoals beschikking 2006/928 te omvatten. Geen van die bepalingen bevat een uitputtende opsomming van het soort maatregelen dat op grond daarvan kan worden genomen. De enige uitdrukkelijk genoemde maatregel is de in artikel 38 van de toetredingsakte bedoelde schorsing van de wederzijdse erkenning. In de artikelen 37 en 38 van de toetredingsakte worden dus eerder slechts negatieve grenzen aan de maatregelen gesteld – de maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en mogen niet discriminerend zijn.

137. Indien zowel artikel 37 als artikel 38 van de toetredingsakte rechtmatig kan worden gebruikt om (uiteindelijk) de wederzijdse erkenning of bepaalde aspecten van de interne markt te schorsen, en geen van beide bepalingen een uitputtende opsomming bevat van het soort maatregelen dat op basis ervan kan worden genomen, is er niet slechts één maatregel mogelijk, maar veeleer een hele reeks maatregelen. Met andere woorden, indien het mogelijk is om een schorsingsmaatregel te nemen, moet het a fortiori ook mogelijk zijn om, in overeenstemming met de in die bepaling uitdrukkelijk vermelde evenredigheidseis, gewoon een veel lichtere en in die zin veel meer evenredige maatregel zoals een mechanisme voor samenwerking en toetsing vast te stellen. Het feit dat aanvullende en meer beperkende maatregelen ter uitvoering van de artikelen 37 en 38 kunnen worden genomen, doet niet af aan het feit dat op grond van die bepalingen en in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel reeds minder strenge maatregelen, zoals het mechanisme voor samenwerking en toetsing, kunnen worden vastgesteld.

3) *Looptijd van het mechanisme voor samenwerking en toetsing*

138. De artikelen 37 en 38 van de toetredingsakte bevatten dezelfde beperkingen in de tijd. Volgens die beide bepalingen kunnen de maatregelen in beginsel tot aan het einde van een periode van ten hoogste drie jaar na de toetreding worden genomen. In beide artikelen wordt evenwel ook bepaald dat i) op een vrijwaringsclausule *zelfs vóór de toetreding* een beroep kan worden gedaan op basis van de bevindingen van het toezicht, en de aangenomen maatregelen vanaf de eerste dag van toetreding van kracht worden, tenzij hierin een latere datum is bepaald, en ii) de maatregelen tot na de periode van drie jaar kunnen worden toegepast zolang de betrokken tekortkomingen blijven bestaan. Ondanks de mogelijkheid om de maatregelen voor onbepaalde tijd te handhaven, bepaalt zowel artikel 37 als artikel 38 van de toetredingsakte uitdrukkelijk dat iii) de maatregelen niet langer worden gehandhaafd dan strikt noodzakelijk is en in elk geval worden ingetrokken wanneer de betrokken verplichting is nagekomen.

139. Opnieuw is in de onderhavige procedure niets aangevoerd dat erop wijst dat beschikking 2006/928 niet aan deze vereisten voldoet. Ten eerste is zij enkele dagen vóór de toetreding, op 13 december 2006, vastgesteld op basis van de bevindingen in het verslag van 26 september 2006, zoals in herinnering is gebracht in overweging 4 van beschikking 2006/928 (i). Ten tweede zijn de maatregelen langer dan de periode van drie jaar na de toetreding gehandhaafd op basis van de vaststelling dat de tekortkomingen die aan de vaststelling van beschikking 2006/928 ten grondslag lagen, waren blijven bestaan (ii). Ten derde staat in overweging 9 te lezen dat de beschikking dient

te worden ingetrokken wanneer aan alle ijkpunten is voldaan. In dat verband moet worden opgemerkt dat in het verslag van 2017 in de opheffing van het mechanisme voor samenwerking en toetsing was voorzien en die opheffing uiteindelijk niet heeft plaatsgevonden gelet op de negatieve vaststellingen in het verslag van 13 november 2018, dat in de onderhavige zaken aan de orde is (iii).

140. Ik meen dat hier achter de analyse onder deze titel een punt moet worden gezet. Uiteraard is er de onderliggende, diepere kwestie van de evenredigheid, die af en toe naar boven komt in de discussie over de vraag of het gepast en/of nodig is om wat oorspronkelijk als een tijdelijk systeem na de toetreding werd beschouwd, dertien jaar later en nog langer te handhaven. Evenwel kan die doos van Pandora veilig ongeopend blijven in de onderhavige procedure, waarin geen van de partijen heeft aangevoerd dat niet meer is voldaan aan de in de twee voorgaande punten genoemde materiële voorwaarden voor de verdere toepasselijkheid van beschikking 2006/928.

4) *Tussenconclusie*

141. Bij onderzoek van het eerste onderdeel van de tweede vraag in de zaken C-83/19, C-127/19 en C-355/19 is niet gebleken van feiten of omstandigheden die twijfel kunnen doen rijzen over het feit dat beschikking 2006/928, in haar huidige vorm, rechtsgeldig is vastgesteld en kan worden gehandhaafd op grond van het toetredingsverdrag.

c) *Rechtsgevolgen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing*

142. Een andere vraag van de verwijzende rechters in de onderhavige zaken is of beschikking 2006/928 (1) en de door de Commissie op basis daarvan opgestelde verslagen (2) bindend zijn voor Roemenië.

1) *Rechtsgevolgen van beschikking 2006/928*

143. De Belgische en de Nederlandse regering hebben betoogd dat beschikking 2006/928 in al haar onderdelen verbindend is. Evenzo betogen de Zweedse regering in haar schriftelijke opmerkingen, alsmede de rechtersvereniging en de procureur-generaal ter terechtzitting dat beschikking 2006/928 en de in de bijlage genoemde ijkpunten juridisch bindend zijn voor Roemenië.

144. De Roemeense regering heeft in haar schriftelijke opmerkingen aangevoerd dat Roemenië bij beschikking 2006/928 alleen werd verplicht om aan de Commissie periodiek verslag uit te brengen over de vooruitgang ten aanzien van de in de bijlage bij die beschikking genoemde ijkpunten. Die regering heeft haar standpunt ter terechtzitting gewijzigd en betoogd dat de ijkpunten in de bijlage bij beschikking 2006/928 specifiek uitdrukking geven aan de voorwaarden van het toetredingsverdrag, overeenkomstig de waarden en beginselen van de artikelen 2 en 19 VEU.

145. Beschikking 2006/928 is een besluit in de zin van artikel 288, vierde alinea, VWEU. Volgens die bepaling zijn besluiten *verbindend in al hun onderdelen voor hun adressaten*. Overeenkomstig artikel 4 van beschikking 2006/928 zijn de adressaten van de beschikking de lidstaten. Bij de vaststelling van de beschikking was Roemenië inderdaad nog geen lid, maar in die specifieke context vloeit het bindende karakter van Uniehandelingen die voor de toetreding zijn vastgesteld, (ook) voort uit artikel 2 van de toetredingsakte: „Onmiddellijk na de toetreding zijn de

oorspronkelijke Verdragen en de door de Instellingen en de Europese Centrale Bank vóór de toetreding genomen besluiten verbindend voor Bulgarije en Roemenië en in deze staten toepasselijk onder de voorwaarden waarin door die Verdragen en deze Akte wordt voorzien.”

146. Beschikking 2006/928 is dus duidelijk bindend. De echte vraag is veeleer *welke* verplichtingen beschikking 2006/928 precies aan Roemenië oplegt.

147. De ondubbelzinnig geformuleerde wettelijke verplichting die aan Roemenië is opgelegd, is opgenomen in artikel 1 van beschikking 2006/928: „Roemenië dient vóór 31 maart van elk jaar [...] verslag uit te brengen aan de Commissie over de vooruitgang ten aanzien van elk van de in de bijlage genoemde ijkpunten.” Derhalve bestaat er een *verplichting om verslag uit te brengen*.

148. De op grond van artikel 1 van beschikking 2006/928 aan Roemenië opgelegde verplichtingen zijn echter niet beperkt tot de jaarlijkse verzending van documenten tegen een bepaalde datum. De in artikel 1 opgelegde verplichting bestaat er immers niet alleen in verslag uit te brengen, maar *verslag uit te brengen over de vooruitgang ten aanzien van elk van de* in de bijlage bij beschikking 2006/928 genoemde *ijkpunten*. Artikel 1 van beschikking 2006/928 houdt dus ook de *verplichting* in om de doelstellingen van de in de bijlage bij die beschikking genoemde ijkpunten *te verwezenlijken*. Verder bepaalt artikel 1, tweede alinea, – dat de Commissie ertoe machtigt technische bijstand te bieden door middel van verschillende activiteiten of informatie te verzamelen dan wel uit te wisselen over de ijkpunten en daartoe een deskundigenonderzoek ten behoeve van Roemenië te organiseren – eveneens dat de Roemeense autoriteiten in dat verband de nodige steun dienen te verlenen.

149. *Verslag uitbrengen over de vooruitgang* betekent dus dat bepaalde inspanningen in een bepaalde richting worden ontwikkeld. Aan de logica van die bepaling zou niet echt recht worden gedaan door jaarlijks mechanisch te rapporteren dat alles ongeveer hetzelfde is gebleven. In die context hecht ik niet te veel belang aan het tekstuele argument dat aan de bijlage bij beschikking 2006/928 is ontleend. In sommige taalversies wordt in de bijlage immers op enigszins vage wijze verwezen naar de „ijkpunten die door Roemenië moeten worden *aangepakt*”.⁵² In een aantal andere taalversies is daarentegen duidelijk sprake van een verplichting om de ijkpunten *te verwezenlijken*.⁵³

150. Voorts blijkt het bindende karakter van de verplichting om in toenemende mate te handelen overeenkomstig de in de bijlage bij beschikking 2006/928 genoemde ijkpunten, duidelijk uit de plaats van beschikking 2006/928 binnen de *context* van de uit het toetredingsverdrag voortvloeiende verplichtingen. Beschikking 2006/928 heeft de toetreding mogelijk gemaakt ondanks de aanhoudende bezorgdheid over ernstige tekortkomingen op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie in Roemenië. Het komt dus niet totaal onverwacht dat beschikking 2006/928 Roemenië een specifieke verplichting oplegt om de doelstellingen in de in de bijlage genoemde ijkpunten te verwezenlijken. Beschikking 2006/928 is geenszins bedoeld als een eenvoudige aanbeveling, maar is vastgesteld op basis van de artikelen 37 en 38 van de toetredingsakte als een vrijwaringsmaatregel, die onmisbaar was om de toetreding op 1 januari 2007 mogelijk te maken.

⁵² Zoals het geval is in de Engelse, de Tsjechische, de Letse, de Litouwse, de Maltese, de Nederlandse en de Slowaakse taalversie.

⁵³ Bijvoorbeeld in het Bulgaars, het Spaans, het Deens, het Duits, het Ests, het Frans, het Italiaans, het Hongaars, het Pools, het Portugees, het Roemeens, het Sloveens, het Fins of het Zweeds.

151. In het algemeen zijn de ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing gekoppeld aan en specificeren zij het vereiste van de eerbied voor rechtsstaat van artikel 2 VEU, waarnaar in artikel 49 VEU wordt verwezen als voorafgaande voorwaarde voor toetreding. Volgens artikel 49 VEU kunnen alleen staten die de in artikel 2 VEU bedoelde waarden eerbiedigen en zich ertoe verbinden deze uit te dragen, verzoeken om lid te worden van de Unie. In de considerans van beschikking 2006/928 wordt de nadruk gelegd op de centrale rol van de rechtsstaat voor de Unie, en met name voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, en op de daaruit voortvloeiende noodzaak voor alle lidstaten om te beschikken over een onpartijdig, onafhankelijk justitieel en bestuurlijk stelsel dat is uitgerust voor de bestrijding van corruptie.⁵⁴

152. De rol van het mechanisme voor samenwerking en toetsing in het toetredingsproces is in deze context van cruciaal belang geweest. Bezorgdheden over het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie zijn tijdens de aan de toetreding voorafgaande onderhandelingen blijven bestaan en werden uitdrukkelijk vermeld in bijlage IX bij de toetredingsakte, in de lijst van bijzondere toezeggingen en eisen die Roemenië heeft gedaan respectievelijk geaccepteerd bij de afsluiting van de toetredingsonderhandelingen op 14 december 2004.⁵⁵ Krachtens artikel 39, lid 2, van de toetredingsakte had de Raad in geval van niet-naleving van die toezeggingen kunnen besluiten dat de datum van de toetreding met één jaar werd uitgesteld. Zoals de Belgische regering heeft opgemerkt, zijn de ijkpunten een weerspiegeling van de door Roemenië in het kader van de toetredingsonderhandelingen gedane toezeggingen, zoals blijkt uit bijlage IX bij de toetredingsakte. Zoals de Deense regering ter terechtzitting heeft betoogd, kan dus worden aangenomen dat het mechanisme voor samenwerking en toetsing een essentiële voorwaarde was voor de ondertekening van het toetredingsverdrag door alle lidstaten, ondanks het feit dat er nog steeds sprake was van ernstige tekortkomingen. Die tekortkomingen, die in het laatste pretoetredingsverslag van de Commissie over Roemenië zijn genoemd, hebben tot de vaststelling van beschikking 2006/928 geleid.

153. Binnen een dergelijke historische en normatieve context zou een uitlegging van beschikking 2006/928 volgens welke de in de bijlage erbij genoemde ijkpunten niet bindend zijn voor Roemenië, betekenen dat het gehele mechanisme voor samenwerking en toetsing Roemenië carte blanche geeft om de essentiële toetredingsvoorwaarden niet na te leven.

154. Een ander punt dat wijst op het bindende karakter van de verplichting om de doelstellingen van de ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing te verwezenlijken en dat door de Zweedse regering onder de aandacht is gebracht, betreft de belangrijke rechtsgevolgen die aan de niet-naleving ervan werden verbonden. Zoals in overweging 7 van beschikking 2006/928 staat te lezen, heeft de Commissie verklaard dat zij, wanneer de ijkpunten niet worden verwezenlijkt, op grond van de artikelen 37 en 38 van de toetredingsakte aanvullende en strengere vrijwaringsmaatregelen kan nemen, waaronder de schorsing van de wederzijdse erkenning. Voorts verhinderen de specifieke rechtsgevolgen van een hypothetische inbreuk die uit de bijzondere regeling van het mechanisme voor samenwerking en toetsing kunnen

⁵⁴ Overwegingen 1, 2 en 3 van beschikking 2006/928.

⁵⁵ Zie met name de punten 3 en 4 van bijlage IX bij de toetredingsakte. Punt 3 betreft de vaststelling en uitvoering van een actieplan en een strategie voor de hervorming van het gerechtelijk apparaat, met inbegrip van de maatregelen ter implementering van de wetten inzake het justitiële stelsel. Punt 4 heeft betrekking op de corruptiebestrijding, met name door „te zorgen voor een stringente handhaving van de anticorruptiewetgeving en door het waarborgen van de daadwerkelijke onafhankelijkheid van het nationale anticorruptiebureau van het openbaar ministerie [...]”.

voortvloeiën, op zich niet dat, wanneer Roemenië zijn verplichtingen op grond van beschikking 2006/928 niet nakomt, wordt gebruikgemaakt van de gewone tenuitvoerleggingsinstrumenten door middel van niet-nakomingsprocedures.⁵⁶

155. Kortom, ik ben van mening dat ook al wordt in beschikking 2006/928 gesproken van ijkpunten en referentiedoelstellingen, zij in essentie en inhoudelijk bindende Uniewetgeving is. In een pretoetredingscontext kan het uitzetten van ijkpunten deel uitmaken van de politieke voorwaarden voor de meting van de vooruitgang die tot toetreding leidt. In een context na toetreding verworpen deze ijkpunten tot een rechtsregel die is vastgesteld via een bindend juridisch instrument, een besluit, waarbij concrete verplichtingen worden opgelegd, waarvan niet-nakoming rechtsgevolgen kan hebben. Die niet-nakoming kan niet alleen ertoe leiden dat via de gewone rechtsmiddelen van het Unierecht die inbreuk aan de kaak wordt gesteld en bestraft, maar kan ook belangrijke gevolgen hebben voor de deelname van Roemenië aan de interne markt en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

156. Wat de inhoud van die verplichtingen betreft, bestaat er naast de verplichting om verslag uit te brengen, ook duidelijk de verplichting om alle mogelijke inspanningen te leveren om te voldoen aan de in de bijlage bij beschikking 2006/928 genoemde ijkpunten.

2) Rechtsgevolgen van de verslagen betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing

157. De verwijzende rechters hebben ook gevraagd of de door de Commissie op basis van beschikking 2006/928 opgestelde verslagen en de aanbevelingen van de Commissie van Venetië en van de Greco bindend zijn.

158. Ter terechtzitting hebben de rechtersforumvereniging en OL betoogd dat de aanbevelingen in de verslagen van de Commissie, gelezen in samenhang met beschikking 2006/928, bindende rechtsgevolgen hebben. In dezelfde lijn heeft de Roemeense regering ter terechtzitting aangevoerd dat de aanbevelingen in de verslagen, ondanks hun sui-generis- en niet-bindende karakter, niet buiten beschouwing mogen worden gelaten maar, gelet op de verplichting tot loyale samenwerking van artikel 4, lid 3, VEU, moeten worden nageleefd en zelfs bindend worden wanneer Roemenië wetgevende of bestuursrechtelijke maatregelen neemt op de gebieden waarop de ijkpunten van de bijlage bij beschikking 2006/928 betrekking hebben.

159. De Commissie en de procureur-generaal hebben daarentegen betoogd dat de rechtsaard van de verslagen die de Commissie in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing heeft opgesteld, niet die van een aanbeveling in de zin van artikel 288, lid 5, en artikel 292 VWEU is, aangezien het veeleer gaat om een op basis van beschikking 2006/928 vastgestelde sui-generisrechtshandeling.

160. Uit die zienswijze blijkt dat de aanbevelingen in het verslag betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing in de context van de specifieke rol die zij spelen in de regeling van beschikking 2006/928, veel meer zijn dan een „klassieke” aanbeveling. Zoals de Nederlandse en de Zweedse regering hebben opgemerkt, zijn de verslagen betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing beoordelingsinstrumenten. De verslagen worden opgesteld op basis van artikel 2 van beschikking 2006/928 en zijn, zoals de Commissie benadrukt, tot het Europees Parlement en de Raad gericht. Volgens die bepaling doet de Commissie „het Europees Parlement

⁵⁶ Iets dat *ten uitvoer* kan worden gelegd, moet duidelijk bindend zijn – zie verder mijn conclusie in de zaak België/Commissie (C-16/16 P, EU:C:2017:959, punten 120-122).

en de Raad haar opmerkingen en bevindingen over het verslag van Roemenië [...] toekomen”. De verslagen bieden dan ook het methodologische kader om die vooruitgang te beoordelen. De maatregelen die worden genoemd in de aanbevelingen in de verslagen, geven specifiek uitdrukking aan de ijkpunten op een wijze die het mogelijk maakt zich een oordeel te vormen over de vooruitgang van Roemenië, die uiteindelijk zal leiden tot de volledige stopzetting van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

161. De rechtsgevolgen die de verslagen ten aanzien van Roemenië hebben, vloeien daarom voort uit de verplichtingen krachtens het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking. De verslagen vormen immers de basis om te beoordelen of Roemenië voldoet aan zijn verplichtingen ten aanzien van de ijkpunten betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing. Die verslagen bevatten specifieke aanbevelingen om de inspanningen van Roemenië te sturen. Zoals de Commissie benadrukt, strekken de aanbevelingen ertoe Roemenië te ondersteunen bij de verwezenlijking van de doelstellingen van beschikking 2006/928. Aangezien de ijkpunten specifiek uitdrukking geven aan de voorwaarden van het toetredingsverdrag en beschikking 2006/928 is vastgesteld op basis van die handeling, rust op Roemenië uit hoofde van het mechanisme voor samenwerking en toetsing een *verhoogde verplichting tot samenwerking*. Loyale samenwerking is dus niet beperkt tot het eenvoudigweg verslag uitbrengen over de vooruitgang, maar omvat ook de verplichting om met de aanbevelingen rekening te houden bij de vaststelling van wetgevende of bestuurlijke maatregelen op de gebieden waarop de ijkpunten van beschikking 2006/928 betrekking hebben.

162. Bijgevolg kan Roemenië, zoals de Belgische regering stelt, om aan de ijkpunten van beschikking 2006/928 te voldoen, ofwel de aanbevolen maatregelen nemen, ofwel andere maatregelen die geschikt zijn om die doelstellingen te verwezenlijken. In ieder geval is die lidstaat gezien artikel 4, lid 3, VEU *verplicht rekening te houden met de verslagen van de Commissie*. De verplichting tot loyale samenwerking houdt ook de verplichting in om in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing met de Commissie samen te werken en zich te onthouden van elke maatregel die kan afdoen aan de verwezenlijking van de in de referentie-ijkpunten vastgestelde doelstellingen.

163. Mijns inziens heeft het misschien weinig nut om de rechtsgevolgen van verslagen betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing te vergelijken met die van aanbevelingen in de zin van artikel 288 VWEU, en vervolgens te beargumenteren welk van beide instrumenten meer sui generis is.⁵⁷ Derhalve geef ik de voorkeur eraan hieronder kort te schetsen wat volgens mij de juiste rol van verslagen betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing moet zijn.

164. In de eerste plaats deel ik de algemene benadering van de Belgische, de Deense en de Zweedse regering. Ook ik meen dat de verslagen van de Commissie, wat hun specifieke inhoud betreft, *niet bindend* zijn. Roemenië moet ze lezen en bestuderen en in die zin *in aanmerking nemen* wanneer deze lidstaat de doelstellingen van de ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing tracht te verwezenlijken. Dat betekent echter niet dat Roemenië alle en om het even welke daarin gedane specifieke aanbevelingen moet volgen. Roemenië is verplicht de aanbevelingen in aanmerking te nemen, maar niet om ze verbatim te volgen.

⁵⁷ Temeer omdat de precieze omvang van de verplichting van de nationale autoriteiten, met name de nationale rechterlijke instanties, om aanbevelingen bij de oplossing van bij hen aanhangige geschillen in aanmerking te nemen [arrest van 13 december 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, punt 18)] niet volledig duidelijk is [zie mijn conclusie in de zaak België/Commissie (C-16/16 P, EU:C:2017:959, punten 97-101)].

165. In de tweede plaats omvat dat uiteraard ook de *mogelijkheid om ze niet te volgen*. Roemenië behoudt, net zoals elke lidstaat, het recht om zijn nationale instellingen en procedures naar eigen goeddunken op te zetten. Bij het opzetten van die andere modellen en procedures moet Roemenië evenwel kunnen aantonen, of minstens aannemelijk maken, hoe die andere modellen bijdragen tot de verwezenlijking van de in de bijlage bij beschikking 2006/928 genoemde ijkpunten.

166. In de derde plaats zijn de specifieke aanbevelingen in de verslagen, in tegenstelling tot wat reeds met betrekking tot beschikking 2006/928 is gesteld⁵⁸, *niet afdwingbaar* als een afzonderlijke wettelijke verplichting. Aangezien de verslagen betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing geen bindende wettelijke verplichtingen bevatten, kunnen zij logischerwijs op zich noch bij de rechterlijke instanties van de Unie, noch bij nationale rechters worden toegepast en afgedwongen.

167. Dat betekent echter niet dat die verslagen, net zoals welke andere soorten bronnen dan ook, niet in aanmerking kunnen worden genomen of dat er niet naar kan worden verwezen wanneer zij worden geacht de uitlegging van Unie- of nationale maatregelen te verduidelijken. Uiteraard is dat wél mogelijk, in dezelfde zin als bij elk ander zuiver *overtuigend* (in tegenstelling tot bindend) gezag, dat kan variëren van inspiratie die wordt gevonden in de notulen van de Europese Raad, over de werken van Immanuel Kant, tot – in rechtsculturen die gekenmerkt zijn door zeer uitvoerige of zelfs breedspakige betogen – de memorabele citaten van Terry Pratchett of *Alice in Wonderland*.

168. Wat in het kader van de onderhavige prejudiciële vragen echter stellig moet worden benadrukt, is dat nationale rechters, gelet op het feit dat de verslagen betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing juridisch niet bindend zijn, zich Unierechtelijk niet op de aanbevelingen in die verslagen kunnen beroepen om volgens hen met dergelijke aanbevelingen strijdige bepalingen van nationaal recht buiten toepassing te laten.

169. In de laatste plaats strekt de tweede vraag in zaak C-291/19 ertoe om, met betrekking tot een verwante kwestie, te vernemen of Roemenië verplicht is om wetswijzigingen door te voeren die in overeenstemming zijn met de aanbevelingen van de Commissie van Venetië en van de Greco.

170. De verslagen van de Commissie van Venetië en van de Greco worden vaak genoemd in de verslagen betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing van de Commissie. *Unierechtelijk* zijn die verslagen in dat verband een nuttige informatiebron en bieden zij overtuigende verduidelijking bij de relevante normen ter beoordeling van de naleving van de ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. Beide internationale organen brengen gezaghebbende verslagen uit op gebieden die nauw verband houden met de ijkpunten inzake de efficiëntie van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie.

171. Gelet op hetgeen hierboven is uiteengezet over het ontbreken van bindende rechtsgevolgen van de eigenlijke verslagen betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing, kunnen deze laatste verslagen de verslagen van die internationale organen niet bindend maken door ernaar te verwijzen. Voor zover hun bevindingen *specifiek in de verslagen* van de Commissie zijn

⁵⁸ Zie hierboven punt 155 van de onderhavige conclusie.

overgenomen, kunnen zij slechts hetzelfde soort verplichtingen doen ontstaan – namelijk die welke verband houden met de loyale samenwerking – als de aanbevelingen die in de eigenlijke verslagen betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing zijn opgenomen.⁵⁹

172. De hierboven uiteengezette overwegingen bieden evenwel een antwoord op het niveau van het Unierecht. Dat sluit niet uit, en doet evenmin af aan de mogelijkheid, dat dergelijke verslagen naar nationaal (grondwettelijk) recht een andere status krijgen bij de nakoming van de zelfstandig aangegane *internationaalrechtelijke verplichtingen* van de lidstaten.

d) Vallen de betrokken nationale maatregelen binnen de werkingssfeer van het mechanisme voor samenwerking en toetsing?

173. Ten slotte is er, zoals in punt 117 van deze conclusie is aangekondigd, nog een laatste kwestie die moet worden opgehelderd in verband met de rol van beschikking 2006/928 in de onderhavige zaken: vallen de in casu aan de orde zijnde nationale maatregelen binnen de werkingssfeer van dat instrument van Unierecht?

174. In antwoord op een hierover ter terechtzitting aan de Commissie gestelde vraag heeft zij bevestigd dat volgens haar alle in de onderhavige zaken aan de orde zijnde wijzigingen van de wetten inzake het justitiële stelsel binnen de werkingssfeer van beschikking 2006/928 vallen.

175. Ik ben het daarmee eens.

176. Om te beoordelen of de in de onderhavige zaken aan de orde zijnde nationale maatregelen onder het mechanisme voor samenwerking en toetsing vallen, zijn drie van de ijkpunten van de bijlage bij beschikking 2006/928 relevant: 1) „[z]orgen voor een transparanter en efficiënter verloop van de justitiële procedures door verbetering van de capaciteit en verantwoordingsplicht van de hoge raad voor de magistratuur. [...]”; 3) „[o]p basis van de reeds geboekte vooruitgang doorgaan met het uitvoeren van professioneel, onpartijdig onderzoek naar beschuldigingen van corruptie op hoog niveau”, en 4) „[v]erdere maatregelen nemen ter voorkoming en bestrijding van corruptie, met name bij de plaatselijke overheden”.

177. Het eerste ijkpunt is bijzonder ruim geformuleerd. Vrijwel elke kwestie met betrekking tot de institutionele inrichting van het gerechtelijk apparaat zou kunnen worden ondergebracht in de formulering van het zorgen voor „een transparanter en efficiënter verloop van de justitiële procedures”. Het buitengewoon ruime toepassingsgebied van dit ijkpunt is echter geenszins verrassend gezien de bijzondere situatie van de lidstaten waarop het mechanisme voor samenwerking en toetsing van toepassing is.⁶⁰

178. In die context en met name gelet op het eerste ijkpunt, kan er weinig twijfel over bestaan dat de in de onderhavige zaken aan de orde zijnde bepalingen – betreffende de benoeming tot bestuursfuncties bij de gerechtelijke inspectie en de bepalingen betreffende de oprichting en de werking van de SIIJ – binnen de werkingssfeer van beschikking 2006/928 vallen. Die bepalingen zijn ingevoerd door middel van een wijziging van bepaalde centrale institutionele aspecten van de „wetten inzake het justitiële stelsel”, die samen het fundamentele wettelijke kader vormen voor de organisatie van het justitiële stelsel in Roemenië.

⁵⁹ Waarbij de argumenten die in die verslagen naar voren zijn gebracht, dezelfde overtuigende kracht hebben bij de beoordeling of is voldaan aan de vereisten van artikel 19 VEU en van artikel 47 van het Handvest. Zie in die zin arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punt 82).

⁶⁰ Zoals hierboven in de punten 134, 135 en 152 van de onderhavige conclusie is aangegeven.

179. Ten eerste is de gerechtelijke inspectie een orgaan met rechtspersoonlijkheid dat binnen de hoge raad voor de magistratuur is ondergebracht en waarvan de verantwoordingsplicht en de transparantie uitdrukkelijk als doelstelling in het eerste ijkpunt zijn opgenomen. Ten tweede speelt de gerechtelijke inspectie in tuchtprocedures binnen het gerechtelijk apparaat een essentiële rol, die rechtstreeks verband houdt met de doelstelling om de verantwoordingsplicht en dus de efficiëntie van het gerechtelijk apparaat te verbeteren. Ten derde sluit de huidige institutionele opzet van de gerechtelijke inspectie nauw aan bij de aanbevelingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. Zoals uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt, was het in aansluiting op de aanwijzingen in de verslagen betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 2010 en 2011⁶¹ dat de gerechtelijke inspectie in 2012 werd gereorganiseerd en werd opgericht als een afzonderlijk orgaan met rechtspersoonlijkheid en operationele onafhankelijkheid binnen de hoge raad voor de magistratuur, onder leiding van een op basis van een vergelijkend onderzoek gekozen hoofdinspecteur en adjunct-hoofdinspecteur.⁶²

180. Om soortgelijke redenen ben ik van mening dat de oprichting van de SIIJ ook onder het eerste ijkpunt van de bijlage bij beschikking 2006/928 valt. De oprichting van de SIIJ heeft gevolgen voor de regeling inzake de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechters, die samen met de tuchtprocedures voor rechters niet alleen intrinsiek verband houdt met de verantwoordingsplicht van de leden van de rechterlijke macht, maar waarschijnlijk ook gerelateerd is aan het efficiënte verloop van de justitiële procedures.

181. Voorts houdt de oprichting van de SIIJ ook verband met het derde en het vierde ijkpunt van de bijlage bij beschikking 2006/928, volgens welke Roemenië ermee instemt om op basis van de reeds geboekte vooruitgang door te gaan met het uitvoeren van onderzoek naar beschuldigingen van corruptie op hoog niveau en om verdere maatregelen te nemen ter voorkoming en bestrijding van corruptie. Een van de centrale bezorgdheden die in de verwijzingsbeslissingen in de zaken C-127/19, C-195/19, C-291/19 en C-355/09 worden genoemd, is precies dat de oprichting van de SIIJ structureel gezien belangrijke gevolgen heeft voor de bevoegdheden van de anticorruptieafdeling van het openbaar ministerie, de DNA. In dat verband is de consolidatie van de DNA, zoals de Roemeense regering ter terechtzitting heeft bevestigd, een vereiste geweest in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing en het derde ijkpunt ervan.

182. Kortom, het lijdt geen twijfel dat de beide kwesties ten gronde waarop de onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing zien, onder beschikking 2006/928 vallen. Reeds op grond van dat feit is het Unierecht van toepassing op de onderhavige zaken en is het Hof bevoegd. De verwijzende rechters hebben echter ook een aantal andere bepalingen van het Unierecht ingeroepen als mogelijk van toepassing op de onderhavige zaken. Ik zal daar thans op ingaan.

2. Beginsel van onafhankelijkheid van de rechters: artikel 47 van het Handvest en/of artikel 19, lid 1, VEU

183. De verschillende vragen in de vijf prejudiciële verwijzingsprocedures waarop de onderhavige conclusie betrekking heeft, zijn op dezelfde wijze opgebouwd: eerst wordt verzocht om opheldering over de aard en de rechtsgevolgen van beschikking 2006/928 en de in het kader

⁶¹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de voortgang van Roemenië met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing [COM(2010) 401 definitief], en verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de voortgang van Roemenië met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing [COM(2011) 460 definitief].

⁶² Artikel 65 van wet nr. 317/2004 in de versie van 26 januari 2012.

daarvan opgestelde verslagen, en vervolgens wordt gevraagd of nationale bepalingen verenigbaar zijn met verschillende bepalingen van het Unierecht. In de meeste prejudiciële vragen worden artikel 2, artikel 4, lid 3, en artikel 19, lid 1, VEU als de relevante Unierechtelijke bepalingen genoemd⁶³ en slechts in enkele vragen wordt naar artikel 47 van het Handvest verwezen⁶⁴. Uit die vragen blijkt de onzekerheid over de verschillende werkingssferen van en de interactie tussen enerzijds artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, en anderzijds artikel 47 van het Handvest.

184. De belanghebbenden hebben in hun opmerkingen uiteenlopende standpunten ingenomen over de vraag welke bepalingen van het Unierecht als referentiepunt moeten worden genomen. Het meningsverschil betreft hoofdzakelijk de vraag of artikel 47 van het Handvest van toepassing is. Alle belanghebbenden behalve Polen zijn het erover eens dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU van toepassing is.

185. Ik zet hierna uiteen waarom ik van mening ben dat beschikking 2006/928 ertoe heeft geleid dat het Handvest, met inbegrip van artikel 47 ervan, van toepassing kan zijn, waardoor de mogelijkheid bestaat om artikel 47, lid 2, van het Handvest als centraal referentiepunt te gebruiken (a). Evenwel kan niet worden ontkend dat de wijze waarop het Hof artikel 19, lid 1, VEU tot op heden heeft uitgelegd en toegepast, impliceert dat deze bepaling ook op de onderhavige zaken kan worden toegepast (b). Ik sluit echter af met enkele behoedzame overwegingen waarom het niet noodzakelijkerwijs de beste aanpak is om de volledige beoordeling van de onderhavige zaken uitsluitend op artikel 19, lid 1, VEU te baseren (c).

a) Artikel 47 van het Handvest

186. De belanghebbenden hebben verschillende standpunten ingenomen over de vraag of het Handvest en artikel 47 ervan van toepassing kunnen zijn. De Poolse regering en de hoge raad voor de magistratuur hebben in essentie betoogd dat de onderhavige zaken betrekking hebben op kwesties die verband houden met de interne organisatie van het gerechtelijk apparaat, die uitsluitend onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen en waarvoor de Unie niet bevoegd is.⁶⁵ Gelet op artikel 51, leden 1 en 2, van het Handvest en artikel 6, lid 1, VEU is artikel 47 van het Handvest dan ook niet van toepassing.

187. Wat de vijfde vraag in zaak C-291/19 betreft, heeft de Commissie, zonder uitdrukkelijk bezwaar te maken tegen de bevoegdheid van het Hof, opgemerkt dat artikel 47 van het Handvest uitsluitend van toepassing is indien in het hoofdgeding het Unierecht ten uitvoer wordt gebracht. Dat zou bijvoorbeeld het geval zijn indien het ging om strafbare feiten die krachtens op basis van artikel 83, leden 1 en 2, VWEU vastgestelde maatregelen zijn geharmoniseerd, of om geharmoniseerde strafbare feiten in de zin van artikel 325 VWEU.

188. Daarentegen zijn de rechtersforumvereniging alsmede de Belgische en de Zweedse regering van mening dat beschikking 2006/928 ervoor zorgt dat het Handvest van toepassing is.

⁶³ Derde en vierde vraag in zaak C-83/19, derde, vierde en vijfde vraag in zaak C-127/19, tweede vraag in zaak C-195/19, derde en vierde vraag in zaak C-291/19 en derde en vierde vraag in zaak C-355/19.

⁶⁴ Vijfde vraag in zaak C-127/19 en vierde en vijfde vraag in zaak C-291/19.

⁶⁵ De Poolse regering heeft alleen schriftelijke opmerkingen gemaakt over de derde vraag in zaak C-83/19, de vierde en de vijfde vraag in zaak C-127/19, de tweede vraag in zaak C-195/19, de vierde en de vijfde vraag in zaak C-291/19 en de vierde vraag in zaak C-355/19. De Roemeense regering heeft die argumenten in essentie gedeeld in haar schriftelijke opmerkingen met betrekking tot de vierde en de vijfde vraag in zaak C-127/19, de vierde en de vijfde vraag in zaak C-291/19, de tweede vraag in zaak C-195/19 en de vierde vraag in zaak C-355/19. Ook op dit punt heeft de Roemeense regering haar standpunt ter terechtzitting echter gewijzigd en, kennelijk zonder de gronden met betrekking tot de onbevoegdheid van het Hof te handhaven, opmerkingen ten gronde gemaakt over die zaken.

189. Ik ben het eens met dat laatste standpunt.

190. Mijns inziens is de toepasselijkheid van het Handvest op de onderhavige zaken geactiveerd op het moment waarop de nationale maatregelen die in de zaken bij het Hof aan de orde zijn, binnen de werkingssfeer van beschikking 2006/928 en de toetredingsakte zijn gevallen. De vaststelling van dergelijke nationale maatregelen, die, zoals ik in punt 178 van de onderhavige conclusie heb opgemerkt, betrekking hebben op enkele centrale institutionele aspecten van het fundamentele wettelijke kader voor de organisatie van het justitiële stelsel in Roemenië, is dan ook een voorbeeld van het „ten uitvoer brengen” van het Unierecht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.

191. Zoals de Belgische regering ter terechtzitting heeft opgemerkt, wordt Roemenië weliswaar een aanzienlijke discretionaire bevoegdheid gelaten om te bepalen welke maatregelen het neemt om aan zijn verplichtingen op grond van het mechanisme voor samenwerking en toetsing te voldoen, maar doet dat niet af aan de toepasselijkheid van het Handvest. Volgens vaste rechtspraak omvat de werkingssfeer van het Handvest, zoals die is omschreven in artikel 51, lid 1, ervan, ook situaties waarin het Unierecht de lidstaten een beoordelingsmarge laat die een integrerend deel uitmaakt van de bij die handeling van de Unie vastgestelde regeling.⁶⁶ De aard van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, die is gebaseerd op het controleren van te verwezenlijken ijkpunten, vormt een voorbeeld van dergelijke „welomschreven discretionaire bevoegdheid”. In recente rechtspraak is inderdaad benadrukt dat het opleggen van een specifieke verplichting die haar oorsprong vindt in het Unierecht, een van de meer relevante factoren is die tot toepassing van het Handvest leiden.⁶⁷ Dergelijke verplichtingen worden evenwel vaak ruim en vrij vaag omschreven.⁶⁸

192. De onderhavige zaken en de toepasselijkheid van het Handvest daarin volgen echter een enigszins andere logica. De uitspraak van het Hof in de zaak Florescu is in dat verband vrij verhelderend. In die zaak heeft het Hof geoordeeld dat de vaststelling van nationale regels om te voldoen aan de voorwaarden die in grote lijnen zijn omschreven in een memorandum van overeenstemming betreffende financiële bijstand van de Europese Unie aan een lidstaat, voor de toepassing van het Handvest binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.⁶⁹

193. Wat de specificiteit van de verbintenissen betreft (zoals de verlaging van de salarismassa in de overheidssector of de hervorming van het pensioenstelsel teneinde op lange termijn de overheidsfinanciën te verbeteren, welke voorwaarden essentieel waren om uitspraak te doen over de toepasselijkheid van het Handvest in de zaak Florescu)⁷⁰, is er inderdaad weinig verschil tussen het memorandum van overeenstemming in de zaak Florescu en de ijkpunten in beschikking 2006/928.

194. Wanneer een lidstaat maatregelen vaststelt die nauw aansluiten bij de verwezenlijking van de ijkpunten van de bijlage bij die beschikking, handelt hij dus in „uitvoering” van het Unierecht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest. Het feit dat de bij beschikking 2006/928 opgelegde

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld arresten van 21 december 2011, N.S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 65-68); 9 maart 2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, punten 51 en 52), en 13 juni 2017, Florescu e.a. (C-258/14, EU:C:2017:448, punt 48).

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld arrest van 19 november 2019, TSN en AKT (C-609/17 en C-610/17, EU:C:2019:981, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en beschikking van 24 september 2019, QR (Vermoeden van onschuld) (C-467/19 PPU, EU:C:2019:776, punten 34-37).

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld arresten van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punten 25 en 26), en 9 november 2017, Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843, punt 27).

⁶⁹ Arrest van 13 juni 2017, Florescu e.a. (C-258/14, EU:C:2017:448, punten 44-49).

⁷⁰ Zie ook conclusie van advocaat-generaal Saugmandsgaard Øe in de zaak Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395, punten 52 en 53).

verplichtingen ruim zijn, is het logische gevolg van de aard, de doelstellingen en de inhoud van het rechtsinstrument zelf. Indien wordt aangenomen dat het Handvest de „schaduw” van het Unierecht is⁷¹, weerspiegelt die schaduw immers noodzakelijkerwijs de omvang en de vorm van de geschaduwde structuur.

195. De Nederlandse regering heeft niettemin betoogd dat, gesteld al dat het Handvest volgens de criteria van artikel 51, lid 1, van het Handvest *op algemene wijze van toepassing* is, dit niet geldt voor artikel 47 van het Handvest, aangezien er voor de toepasselijkheid van die bepaling sprake moet zijn van een materieel recht dat in een gerechtelijke procedure aan de orde is. Aan dat vereiste is in casu niet voldaan.

196. Mijns inziens is dat argument gebaseerd op het feit dat artikel 47, eerste alinea, van het Handvest bepaalt dat het „recht op een doeltreffende voorziening in rechte” van toepassing is op „[e]enieder *wiens* door het recht van de Unie gewaarborgde *rechten en vrijheden* zijn geschonden”. Zoals ik in mijn conclusie in de zaak El Hassani heb aangegeven, is artikel 47, eerste alinea, van het Handvest inderdaad alleen van toepassing op een individuele verzoeker indien aan twee voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet de betrokken situatie op grond van artikel 51, lid 1, van het Handvest binnen het toepassingsgebied van het Unierecht vallen opdat het Handvest als geheel van toepassing is, en ten tweede moet de insteller van het beroep een door het Unierecht gewaarborgd concreet „recht of een dito vrijheid” toekomen op grond waarvan de specifieke bepaling van artikel 47, eerste alinea, kan worden ingeroepen.⁷²

197. Ik kan het dus alleen maar eens zijn met het standpunt van de Nederlandse regering dat wanneer een bepaalde persoon die zich op artikel 47 van het Handvest wenst te beroepen ter onderbouwing van een door die bepaling gewaarborgd procedureel recht, hij moet beschikken over een door het Unierecht gewaarborgd concreet „recht of een dito vrijheid” waarvan hij de eerbiediging ten overstaan van een rechter wil afdwingen. Het is moeilijk te begrijpen hoe artikel 47 van het Handvest zou worden ingeroepen om een onbestaand individueel recht te doen eerbiedigen.

198. De onderhavige zaken hebben evenwel een heel andere opzet. Het Handvest wordt niet ingeroepen als een bron van individuele rechten voor specifieke rechtzoekenden. Het wordt ingeroepen als een objectieve maatstaf van grondwettigheidsstoetsing met betrekking tot het toelaatbare scala aan normatieve oplossingen die een lidstaat heeft vastgesteld bij de uitvoering van zijn Unierechtelijke verplichtingen die voortvloeien uit beschikking 2006/928 en de toetredingsakte.

199. De betrokken nationale bepalingen zijn binnen de werkingssfeer van het Unierecht gevallen omdat zij de nationale uitvoering van beschikking 2006/928 en, subsidiair, ook van de toetredingsakte vormen.⁷³ Het Handvest is dus van toepassing in de zin dat het de uitoefening van de nationale overheidsbevoegdheden ter nakoming van de Unieverplichtingen van die

⁷¹ Lenaerts, K., en Gutiérrez-Fons, J.A., „The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice”, in Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., en Ward, A., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, C.H. Beck, Hart, Nomos, 2014, blz. 1560-1593, op blz. 1568. Zie ook mijn conclusie in de zaak Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, punten 58-65).

⁷² Zie met betrekking tot die discussie mijn conclusie (C-403/16, EU:C:2017:659, punten 74-83). Zie voor een andere opvatting Prechal, S., „The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What Has the Charter Changed?”, in Paulussen, C., et al. (eds.), *Fundamental Rights in International and European Law*, TMC Asser Press, Den Haag, 2016, blz. 143-157, of Peers, S., et al., *The EU Charter of Fundamental Rights A Commentary*, C.H. Beck, Hart, Nomos, 2014, blz. 1199. Zie ook arrest van 16 mei 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punt 51), waarin als het onderliggende door het Unierecht gewaarborgde „recht” de „bescherming tegen ingrepen van het openbaar gezag in de privésfeer van een natuurlijke of rechtspersoon die willekeurig of onredelijk zouden zijn” wordt aangewezen.

⁷³ Zie hierboven punten 173-182 van de onderhavige conclusie.

lidstaat volgt en controleert. Dat betekent uiteraard niet dat beschikking 2006/928 of de toetredingsakte, zelfs indien zij ervoor zouden zorgen dat het Handvest op grond van artikel 51, lid 1, ervan van toepassing wordt, de basis zouden vormen voor een daadwerkelijk „recht of een dito vrijheid” voor particulieren.

200. Binnen die door beschikking 2006/928 en de toetredingsakte gecreëerde ruimte kan het Handvest, met inbegrip van artikel 47 ervan, echter zeker worden gebruikt als een *objectieve, algemene maatstaf* voor grondwettigheid naar Unierecht. De rol van de grondrechten als objectieve toezichtscriteria, die worden gebruikt bij een *abstracte toetsing* van de grondwettigheid in een aantal nationale rechtsstelsels, is ook aanwezig in het Unierecht. Niet alleen kan het Unierecht worden ingeroepen als maatstaf in een nationale procedure betreffende het abstracte toezicht op bepalingen van nationaal recht⁷⁴, maar de in het Handvest verankerde rechten, die krachtens artikel 6, lid 1, VEU dezelfde waarde hebben als de Verdragen, worden eveneens gebruikt als criteria voor het toezicht op Unierechtelijke handelingen en bepalingen⁷⁵ bij de beoordeling van het gedrag van de lidstaten op de onder het Unierecht vallende gebieden.⁷⁶

201. Kortom, er zijn ten minste twee soorten zaken waarin de bepalingen van het Handvest kunnen worden ingeroepen. Ten eerste is er de klassieke, bottom-uphandhaving van een aan een specifiek individu gewaarborgd specifiek grondrecht, die in zekere zin een afspiegeling is van wat traditioneel de *concrete grondwettigheidstoetsing* wordt genoemd. Is het recht van persoon X in de omstandigheden van een specifiek geval geschonden? Ten tweede is er de top-down-, abstracte beoordeling, waarbij de analyse betrekking heeft op de verenigbaarheid van bepaalde legislatieve oplossingen, grotendeels los van een individueel geval. Is een bepaalde legislatieve oplossing verenigbaar met een bepaald grondrecht? Dat is een *abstracte grondwettigheidstoetsing*.

202. In de onderhavige zaken wordt in wezen verzocht om een abstracte grondwettigheidstoetsing op het niveau van het Unierecht van twee nationale legislatieve oplossingen aan de beginselen van de onafhankelijkheid van de rechters, zoals die met name voortvloeien uit het in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest neergelegde recht op een eerlijk proces. Aangezien Unierecht wordt ingeroepen en de toepasselijkheid van het Handvest in de zin van artikel 51, lid 1, daarvan door beschikking 2006/928 en de toetredingsakte is geactiveerd, doordat al die nationale oplossingen duidelijk binnen de werkingssfeer van laatstgenoemde instrumenten vallen, biedt het Handvest een maatstaf voor die beoordeling. Dat is niet noodzakelijkerwijs omdat er individuele rechten van specifieke personen in geding zijn, maar omdat het Handvest nationale legislatieve keuzes die zijn gemaakt bij het ten uitvoer brengen van Unierecht, volgt.

203. Indien het Hof mijn benadering niet volgt en beslist dat artikel 47 van het Handvest niet van toepassing is in de onderhavige zaken, is artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU in het licht van de recente rechtspraak hoe dan ook van toepassing. Ik ga nu in op die kwestie.

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld arresten van 23 december 2015, Scotch Whisky Association e.a. (C-333/14, EU:C:2015:845, punt 50), en 13 november 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punten 70 en 82).

⁷⁵ Zie voor enkele voorbeelden arresten van 27 juni 2006, Parlement/Raad (C-540/03, EU:C:2006:429, punten 76, 90 en 108); 9 november 2010, Volker und Markus Schecke en Eifert (C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punten 86-89); 1 maart 2011, Belgische Verbruikersunie Test-Aankoop e.a. (C-236/09, EU:C:2011:100, punten 30-33), en 8 april 2014, Digital Rights Ireland e.a. (C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punten 37 en 48-71).

⁷⁶ Zie met name in het kader van een niet-nakomingsprocedure arrest van 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond) (C-235/17, EU:C:2019:432, punten 89 en 129).

b) Artikel 19, lid 1, VEU

204. De Poolse regering heeft met betrekking tot artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU benadrukt dat de onderhavige zaken, anders dan de zaak die heeft geleid tot het arrest *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*⁷⁷ – waarin de nationale rechter uitspraak deed over een beroep tot nietigverklaring dat door particulieren was ingesteld op grond van schending van het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechters door een aantal nationale bepalingen –, een zuiver nationaal karakter hebben. Zij heeft een soortgelijk argument met betrekking tot artikel 2 VEU ontwikkeld en herinnert eraan dat de uit die bepaling voortvloeiende algemene beginselen slechts van toepassing zijn wanneer Unierecht wordt toegepast.

205. Het betoog van de Poolse regering kan niet worden aanvaard.

206. Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU verplicht lidstaten om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren. Het Hof heeft verduidelijkt dat die bepaling van toepassing is onafhankelijk van de situatie waarin de lidstaten dit recht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, ten uitvoer brengen.⁷⁸ Derhalve is artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU van toepassing wanneer een nationale instantie als rechterlijke instantie *kan* worden verzocht om te oordelen over vragen betreffende de toepassing of de uitlegging van het recht van de Unie, en derhalve functioneert binnen de onder dit recht vallende gebieden.⁷⁹

207. Aangezien het vrij moeilijk is om een nationale rechterlijke instantie te vinden die per definitie nooit kan worden verzocht om te oordelen over kwesties van Unierecht⁸⁰, lijkt artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU zowel *institutioneel* (met betrekking tot alle rechters, of zelfs instanties, die mogelijk anderszins Unierecht toepassen) als *inhoudelijk* onbegrensd te zijn.

208. Wat de materiële werkingssfeer betreft, ziet artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, althans in de huidige stand van de rechtspraak, op alle en om het even welke nationale regels en praktijken die kunnen afdoen aan de verplichting van de lidstaten om te voorzien in doeltreffende rechtsmiddelen, met inbegrip van de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van die justitiële stelsels. Bovendien lijkt de werkingssfeer van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU geen interne, kwantitatieve beperkingen te hebben. Van een de-minimisregel is hier geen sprake. Derhalve bestaat er geen gebiedsgerelateerde uitsluiting, noch een uitsluiting op basis van de ernst. Elke kwestie – hoe onbeduidend ook – inzake de nationale justitiële organisatie, procedure of praktijk kan onder artikel 19, lid 1, VEU vallen.⁸¹

⁷⁷ Arrest van 27 februari 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

⁷⁸ Arresten van 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, punt 29); 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punt 50); 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 82), en 26 maart 2020, *Miasto Łowicz en Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową* (Tuchtrekking voor rechters) (C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, punt 33).

⁷⁹ Arresten van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punt 51); 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 83), en 26 maart 2020, *Miasto Łowicz en Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową* (Tuchtrekking voor rechters) (C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, punt 34).

⁸⁰ Waarbij de nationale toepassing van Unierecht uiteraard niet beperkt is tot de *directe* toepassing van bronnen van Unierecht, zoals een verordening, maar ook ziet op de toepassing van wetgeving van nationale oorsprong tot omzetting van Unierecht, doorgaans een richtlijn, dat wil zeggen de *indirecte* toepassing van regels die afkomstig zijn uit het Unierecht, met dien verstande dat die regels in aanmerking moeten worden genomen in een Unierechtconforme uitlegging.

⁸¹ Zie evenwel, misschien met betrekking tot de logica, maar niet noodzakelijk de verwoording ervan, beschikking van 2 juli 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523).

209. Thans heeft de enige beperkende voorwaarde betrekking op de ontvankelijkheid: er moet een functioneel verband zijn. De gevraagde prejudiciële beslissing moet voor de verwijzende rechterlijke instantie noodzakelijk zijn voor het wijzen van haar vonnis in de specifieke zaak.⁸² Derhalve moet er sprake zijn van „een zodanig verband tussen [het] geding en de bepalingen van Unierecht waarvan om uitlegging wordt verzocht, dat die uitlegging objectief noodzakelijk is voor de door de verwijzende rechter te nemen beslissing”.⁸³

210. Zoals ik in deze conclusie reeds heb opgemerkt met betrekking tot de ontvankelijkheid⁸⁴, houdt de beslechting van de hoofdgedingen in de onderhavige zaken wezenlijk verband met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, waarop de vragen betrekking hebben.⁸⁵

211. Wat de werkingssfeer van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU betreft, ben ik dan ook van mening dat de onderhavige zaken de beide toetsen doorstaan: de ontvankelijkheidstoets én de (niet-bestaande) toets voor de bevoegdheid van het Hof op grond van artikel 19, lid 1, tweede alinea. Zij hebben alle betrekking op verschillende aspecten van het Roemeense justitiële stelsel die algemeen van toepassing zijn en waarschijnlijk risico's meebrengen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in haar geheel, zodat zij gevolgen hebben voor de rechterlijke instanties die uitspraak kunnen doen op gebieden die onder het Unierecht vallen. De verzoeken om een prejudiciële beslissing zijn ingediend in het kader van procedures waarvoor het antwoord van het Hof op basis van artikel 19, lid 1, VEU, voor de nationale rechter inderdaad objectief noodzakelijk is om uitspraak te kunnen doen.

c) Artikel 19, lid 1, VEU en de gevaren van een te ruime toegang

212. Na dit alles geef ik het Hof niettemin in overweging om zich in casu niet uitsluitend op artikel 19, lid 1, VEU te baseren. Mijns inziens zijn er namelijk sterke argumenten om in deze zaken eerder op basis van beschikking 2006/928 en de toetredingsakte, gelezen in samenhang met het Handvest, uitspraak te doen, waarbij artikel 19, lid 1, VEU bij wijze van spreken alleen maar op de achtergrond aanwezig blijft, als dat al nodig is.

213. Wat de toepasselijke normen betreft, kan deze discussie vrij theoretisch lijken in zaken die betrekking hebben op „structurele” aspecten die afdoen aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Zoals ik zojuist heb opgemerkt, vallen dergelijke structurele zaken, voor zover is voldaan aan de ontvankelijkheidsvoorwaarde en de voorwaarde van het noodzakelijke verband, in ieder geval binnen de werkingssfeer van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Het vereiste van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechterlijke instanties is immers een essentieel onderdeel van het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming dat in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest is neergelegd. Voorts blijkt uit recente rechtspraak dat de inhoud van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU samenvalt met de door artikel 47, tweede alinea, van het Handvest geëiste waarborgen, althans uitdrukkelijk wat de aspecten van

⁸² Arrest van 26 maart 2020, Miasto Łowicz en Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Tuchtregeling voor rechters) (C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, punt 45), en beschikking van 2 juli 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, punt 43).

⁸³ Arrest van 26 maart 2020, Miasto Łowicz en Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Tuchtregeling voor rechters) (C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, punt 48), en beschikking van 2 juli 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, punt 45).

⁸⁴ Punten 89-92, 99-104 en 106-109.

⁸⁵ A contrario arrest van 26 maart 2020, Miasto Łowicz en Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Tuchtregeling voor rechters) (C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, punt 49).

onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht betreft.⁸⁶ Dat beginsel is op zijn beurt essentieel voor de bescherming van alle door het Unierecht verleende rechten en voor het behoud van de waarden van artikel 2 VEU, inzonderheid de rechtsstaat.⁸⁷

214. Er zij evenwel gewezen op bepaalde aspecten van de context van de onderhavige zaken alsook op de praktische gevolgen van het gebruik van artikel 19, lid 1, VEU als enige grondslag.

215. Eerst en vooral bevinden lidstaten die onder het mechanisme voor samenwerking en toetsing vallen, zich in een specifieke positie, die wordt gekenmerkt door het feit dat zij onderworpen zijn aan een vrij vergaand en gedetailleerd rechtskader, met name wat betreft hun verbintenissen in verband met de doeltreffende organisatie van het gerechtelijk apparaat en de bestrijding van corruptie. Die specifieke positie betekent dat er grondslagen van primair én secundair recht zijn om om het even welk aspect van hun justitiële stelsel te onderzoeken, voor zover kan worden aangenomen dat dit aspect rechtstreeks verband houdt met de ijkpunten en voorwaarden die in beschikking 2006/928 en de toetredingsakte zijn vastgelegd.

216. Verder, in dezelfde lijn, is het Handvest een veel uitgebreider en gedetailleerder instrument dan artikel 19, lid 1, VEU. Artikel 47, tweede alinea, van het Handvest heeft een substantiële inhoud die uitdrukkelijk verwijst naar de onafhankelijkheid van rechters. Die juridische inhoud wordt verder versterkt door het verplichte verband met de door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) geboden bescherming, aangezien het door artikel 47 van het Handvest geboden beschermingsniveau volgens artikel 52, lid 3, van het Handvest niet in strijd mag komen met het niveau dat wordt geboden door de artikelen 6 en 13 EVRM.⁸⁸ Bovendien is de cruciale rol van artikel 47 van het Handvest met betrekking tot het vereiste van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bevestigd in de recente rechtspraak, volgens welke de normatieve inhoud van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU is vastgesteld onder verwijzing naar artikel 47 van het Handvest. Voorts blijkt uit de rechtspraak met betrekking tot de rechtsgevolgen van artikel 47 van het Handvest dat dit artikel rechtstreekse werking heeft.⁸⁹

217. Derhalve lijkt het mij een onnodige omweg om artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU als de belangrijkste of zelfs enige maatstaf aan te merken voor een analyse die uiteindelijk zal leiden tot de toepassing van de normen van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest in een zaak waarin deze bepaling hoe dan ook op zich al van toepassing is.

218. Het is juist dat het feit dat het Hof artikel 19, lid 1, VEU in het recente verleden als maatstaf heeft genomen, om proceseconomische redenen ertoe heeft geleid dat een toetsing aan artikel 47 van het Handvest onnodig werd geacht.⁹⁰ Dat is mijns inziens vrij begrijpelijk als het gaat om

⁸⁶ Zie de overlapping van de norm met betrekking tot artikel 19, lid 1, VEU in het arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punten 58, 72-74 en 112), met het arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punten 120-125).

⁸⁷ Arrest van 26 maart 2020, Heroverweging Simpson en HG/Raad en Commissie (C-542/18 RX-II en C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punt 71).

⁸⁸ Zie in die zin arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punten 116-118).

⁸⁹ Zie arresten van 17 april 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punt 78); 29 juli 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punt 56), en 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 162).

⁹⁰ Arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punt 52). Zie evenwel voor een andere, op het Handvest gebaseerde benadering de conclusie van advocaat-generaal Saugmandsgaard Øe in de zaak Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395).

zaken die betrekking hebben op transversale, horizontale maatregelen die per definitie van invloed zullen zijn op elke functie van de nationale rechterlijke macht vanuit het oogpunt van het Unierecht.⁹¹

219. Anders dan de situatie in de zaak *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, lijkt het onderzoek naar de toepasselijkheid van artikel 47 van het Handvest in de onderhavige zaken echter onvermijdelijk. Ten eerste wordt in de onderhavige zaken onder meer een vraag gesteld over een specifiek aspect van artikel 47 van het Handvest, met name het recht op een eerlijk proces door een behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn.⁹² Derhalve moet de vraag of artikel 47 van het Handvest in de onderhavige zaken van toepassing is, in ieder geval worden onderzocht. Ten tweede biedt de analyse die geboden is gelet op de prejudiciële vragen betreffende de aard, de omvang en de rechtsgevolgen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing ten aanzien van de betrokken nationale bepalingen, reeds een sterke basis om te bevestigen dat het Handvest in de onderhavige gevallen van toepassing is.⁹³

220. Om die redenen is het in de onderhavige zaken vanuit proceseconomisch oogpunt eerder aangewezen om de analyse te baseren op het specifiekere en meer solide rechtskader van beschikking 2006/928 en artikel 47 van het Handvest. Zoals blijkt uit recente rechtspraak is, wanneer een beslissing om het Handvest toepasselijk te verklaren onvermijdelijk is, artikel 47 van het Handvest immers de toepasselijke maatstaf, zodat een afzonderlijk onderzoek aan de hand van artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU niet noodzakelijk is.⁹⁴

221. Ten slotte is er, naast het dubbele *lex-specialis* argument, waardoor het overbodig is om zich (uitsluitend) te beroepen op een veel algemenere en elementairdere rechtsgrond, de algemene vraag of de schijnbaar gemakkelijkste weg wel de veiligste is om te volgen, zeker als hij niet goed in kaart is gebracht.

222. Het thans ogenschijnlijk onbeperkte bereik van artikel 19, lid 1, VEU is niet alleen een sterk punt van deze bepaling. Het is ook het belangrijkste zwakke punt ervan. Zal het Hof in de toekomst bereid zijn om toezicht te houden op welke kwesties of aspecten dan ook die door zijn nationale tegenhangers onder zijn aandacht worden gebracht, waarbij zij aanvoeren dat een bepaald aspect van de nationale justitiële structuur of procedure, zeker in hun subjectieve visie, problemen kan opleveren wat betreft het door hen gepast geachte niveau van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht? De verscheidenheid aan kwesties is eindeloos: van het door de rechter gewenste niveau van zelfbestuur of zelfbeheer, over het systeem voor toewijzing van zaken in een nationaal systeem, tot de kwestie van het niet promoveren van bepaalde rechters tot kamervoorzitters, of, de veel besproken kwesties van de salarissen, supplementen, voordelen en kerstbonussen van rechters. Moeten al die aspecten alleen maar in „structurele” zin worden geformuleerd om binnen de werkingssfeer van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU te vallen?⁹⁵ Dat is zeker mogelijk. Het volstaat zonder meer de juiste vraag te formuleren. Of is individuele

⁹¹ Zoals ik heb opgemerkt in mijn conclusie in de zaak *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:339, punten 53-55).

⁹² Vijfde vraag in zaak C-291/19, betreffende het recht op een eerlijk proces door een openbare behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn.

⁹³ Zoals ik hierboven in de punten 128-182 van de onderhavige conclusie heb uiteengezet.

⁹⁴ Zie arrest van 19 november 2019, *A. K. e.a.* (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 169).

⁹⁵ Dat lijkt tot op heden niet het geval te zijn. Zie evenwel voor een suggestie voor een dergelijke benadering de conclusie van advocaat-generaal Tachev in de zaak *Commissie/Polen* (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties) (C-192/18, EU:C:2019:529, punt 115).

„zelfverdediging bij de rechter”⁹⁶ tegen één bepaalde maatregel of zelfs tegen een problematische voorzitter van een rechterlijke instantie ook mogelijk? Zo niet, hoe moet een structurele tekortkoming dan worden vastgesteld, gelet op het feit dat het Hof eerder heeft geoordeeld dat geformaliseerde mechanismen, zoals de procedure van artikel 7 VEU⁹⁷, geen noodzakelijke voorwaarde meer zijn voor de vaststelling van een (systemische) tekortkoming in een concreet geval?

223. Het Hof zal het onbeperkte bereik van artikel 19, lid 1, VEU zeer waarschijnlijk opnieuw moeten beoordelen, en ditmaal misschien volgens een restrictievere benadering. Dat benadrukt echter enkel de ware aard van artikel 19, lid 1, VEU, dat een buitengewoon instrument moet blijven voor buitengewone gevallen. Het mechanisme voor samenwerking en toetsing heeft daarentegen uitdrukkelijk een grote verscheidenheid aan, en misschien niet allemaal zo uitzonderlijke, kwesties aan de orde gesteld die verband houden met elk aspect van de doeltreffendheid van het justitiële stelsel en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, zeker in het kader van de bestrijding van corruptie.

224. Wanneer in een dergelijke context in de eerste plaats wordt gesteund op beschikking 2006/928 en het Handvest, biedt dit een solide basis voor een gedetailleerde behandeling van al die kwesties, met eerbiediging van de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen. Het is juist dat alle lidstaten hun verplichtingen op grond van artikel 19, lid 1, VEU moeten nakomen. Maar alleen voor sommige lidstaten gelden, wegens hun specifieke toetredingsvoorwaarden, de veel gedetailleerdere en strengere regels van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. Onrechtvaardigheid wordt niet alleen geacht te ontstaan wanneer vergelijkbare situaties verschillend worden behandeld, maar ook wanneer objectief verschillende situaties gelijk worden behandeld.⁹⁸ De lidstaten waarop het mechanisme voor samenwerking en toetsing van toepassing is, verkeren gewoon niet in objectief dezelfde situatie als alle andere lidstaten.

225. Tot slot voeg ik hier volledigheidshalve aan toe dat het om soortgelijke redenen als die welke ik zojuist heb uiteengezet met betrekking tot de wisselwerking tussen artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en het Handvest, niet nodig lijkt om een afzonderlijke analyse van artikel 2 VEU te maken. De rechtsstaat wordt als een van de waarden waarop de Unie berust, gewaarborgd door het recht op een daadwerkelijke rechtsbescherming en het grondrecht op een eerlijk proces, waarvan het beginsel van de onafhankelijkheid van rechterlijke instanties een van de essentiële, inherente bestanddelen is.⁹⁹ In artikel 47 van het Handvest en in artikel 19 VEU wordt het in artikel 2 VEU verankerde rechtsstaatsbeginsel dan ook geconcretiseerd.¹⁰⁰

⁹⁶ Waarbij het juist is dat de recente tendens strenger is. Zie naast het reeds besproken arrest van 26 maart 2020, *Miasto Łowicz en Prokurator Generalny* zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Tuchtregeling voor rechters) (C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, punten 43-49) (hierboven punten 209 en 210), ook beschikking van 2 juli 2020, *S.A.D. Maler und Anstreicher OG* (C-256/19, EU:C:2020:523, punt 45-48). Een dergelijke tendens is niet onmiddellijk verenigbaar met de inderdaad vrij genereuze benadering van de vragen met betrekking tot de verenigbaarheid van nationale procedures of instellingen met het Unierecht die een nationale rechter normaal kan stellen [zie met name punt 47 van die laatste beschikking, tegenover het daarin aangehaalde arrest van 17 februari 2011, *Weryński* (C-283/09, EU:C:2011:85, punten 41 en 42), en in feite veel andere beslissingen van het Hof].

⁹⁷ Arrest van 25 juli 2018, *Minister for Justice and Equality* (Gebreken in het gerechtelijk apparaat) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punten 68-79).

⁹⁸ *Aristotle's Nicomachean Ethics. A New Translation*, Bartlett, R.C., en Collins, S.D., University of Chicago Press, 2011, boek 3.

⁹⁹ Zie in die zin arresten van 24 juni 2019, *Commissie/Polen* (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 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 120).

¹⁰⁰ Zie in die zin arresten van 24 juni 2019, *Commissie/Polen* (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 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 98).

3. Maatstaven en aard van de toetsing

226. Nu beschikking 2006/928 en artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, eventueel gelezen in samenhang met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, als het relevante rechtskader in de onderhavige zaken zijn aangemerkt, moeten de uit die bepalingen voortvloeiende inhoudelijke aspecten die als maatstaven voor de toetsing van de betrokken nationale bepalingen zullen dienen, en de aard van de toetsing van die bepalingen nog worden verduidelijkt.

a) Maatstaven: externe aspecten van de onafhankelijkheid van de rechters en de doctrine van de uiterlijke schijn

227. De interne organisatie van de rechterlijke macht, waaronder de institutionele regelingen voor de oprichting van tuchtorganen voor rechters en de procedures bij die organen, valt op grond van het standaardbeginsel van de institutionele autonomie onder de bevoegdheid van de lidstaten. Dit is ook het geval voor een lidstaat waarop het mechanisme voor samenwerking en toetsing van toepassing is.

228. Roemenië is niettemin ertoe gehouden de krachtens beschikking 2006/928 op hem rustende verplichtingen na te komen, met name wat de verwezenlijking van het eerste, het derde en het vierde ijkpunt van de bijlage bij die beschikking betreft, namelijk zorgen voor een transparanter en efficiënter verloop van de justitiële procedures, doorgaan met het uitvoeren van onderzoek naar beschuldigingen van corruptie op hoog niveau en maatregelen nemen ter voorkoming en bestrijding van corruptie.

229. Bij de organisatie van zijn rechterlijke instanties en gerechtelijke procedures met het oog op de verwezenlijking van die doelstellingen moet die lidstaat ook voldoen aan zijn Unierechtelijke verplichtingen op grond van artikel 47 van het Handvest, waarvan de werkingssfeer en de inhoud in het licht van artikel 6, lid 1, EVRM, en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU moet worden uitgelegd.¹⁰¹

230. Het beginsel van onafhankelijkheid van de rechters legt de lidstaten geen welbepaald grondwettelijk model op dat de verhoudingen en de wisselwerking tussen de verschillende staatsmachten regelt¹⁰², uiteraard met dien verstande dat een zekere minimale voor de rechtsstaat kenmerkende scheiding der machten moet worden gewaarborgd.¹⁰³ Van een vooropgezet of uniek geldend model of systeem is geen sprake. Verschillende systemen en structuren zijn mogelijk. In de rechtspraak wordt veeleer beoogd minimumeisen vast te stellen waaraan de nationale stelsels moeten voldoen. Die eisen houden verband met de *interne* en *externe* aspecten van de onafhankelijkheid van de rechters en met het vereiste van *onpartijdigheid*, en vloeien voort uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

231. Het is met name het *externe* aspect van onafhankelijkheid van de rechters – dat nauw verbonden is met de eis van onpartijdigheid – dat vereist „dat de betrokken instantie haar taken volledig autonoom uitoefent, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook

¹⁰¹ Zie in die zin arresten van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punt 52), en 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 115).

¹⁰² Zie met betrekking tot artikel 47, tweede alinea, van het Handvest arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 130 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁰³ Ibidem, punten 124-126 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, en aldus *bescherm*d moet zijn *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”.¹⁰⁴ Dit slaat niet alleen op rechtstreekse beïnvloeding, in de vorm van instructies, maar ook op „indirectere vormen van beïnvloeding die de beslissingen van de betrokken rechters zouden kunnen sturen”.¹⁰⁵

232. Zoals het Hof onder verwijzing naar de rechtspraak van het EHRM over artikel 6, lid 1, EVRM heeft opgemerkt, zijn om het aspect „onafhankelijkheid” vast te stellen enkele van de relevante elementen waarmee rekening moet worden gehouden, de wijze van benoeming en de ambtstermijn van de rechters, het bestaan van bescherming tegen druk van buitenaf en de vraag of het betrokken orgaan de „indruk” wekt „onafhankelijk te zijn”, aangezien het hier gaat om het vertrouwen dat rechtbanken in een democratische samenleving bij justitiabelen moeten wekken.¹⁰⁶ Uiterlijke schijn is ook een belangrijk aspect bij de objectieve beoordeling van onpartijdigheid, die bestaat in een toetsing of onafhankelijk van de persoonlijke opstelling van de rechter op grond van bepaalde verifieerbare feiten diens onpartijdigheid in twijfel kan worden getrokken.¹⁰⁷

233. Het externe aspect van onafhankelijkheid van de rechters vormt, in combinatie met de doctrine van de uiterlijke schijn, dus de basis voor de – in feite abstracte – beoordeling of de gekozen nationale justitiële modellen met die vereisten verenigbaar zijn. Bij dat soort onderzoek gaat het vaak om de vraag of in een systeem passende garanties zijn ingebouwd, die ten minste in zekere mate druk van buitenaf en politieke beïnvloeding voorkomen.

234. Aangezien dergelijke maatstaven inderdaad vrij vaag zijn en de uit te voeren verenigbaarheidstoetsing abstract is, moet worden verduidelijkt wat precies moet worden onderzocht, met welke mate van detail en op basis van welke argumenten. Dit komt nu aan bod.

b) Aard van de toetsing: wat moet worden vastgesteld?

235. Vooraf moet worden verduidelijkt welk soort zaak bij het Hof aanhangig is gemaakt. Een eerste verduidelijking betreft dan ook het onderscheid tussen twee mogelijke soorten zaken waarin vragen met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechters kunnen rijzen.

236. Enerzijds kan een kwestie inzake de onafhankelijkheid van de rechters door een particulier aanhangig worden gemaakt als een incidentele kwestie die aan het licht komt in een situatie die specifiek betrekking heeft op de schending van door het Unierecht beschermde rechten in een individuele zaak. In een dergelijk geval kunnen tekortkomingen op het gebied van de onafhankelijkheid van de rechters schending van de rechten van artikel 47 van het Handvest

¹⁰⁴ Ibidem, punt 121 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Cursivering van mij.

¹⁰⁵ Ibidem, punt 125 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

¹⁰⁶ Arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 127), waarin in die zin wordt verwezen naar EHRM, 6 november 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá tegen Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en EHRM, 21 juni 2011, Fruni tegen Slowakije (CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141).

¹⁰⁷ Arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 128), waarin wordt verwezen naar EHRM, 6 mei 2003, Kleyn e.a. tegen Nederland (CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 191 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en EHRM, 6 november 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá tegen Portugal, (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 145, 147 en 149 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

opleveren in de individuele zaak. Een dergelijke situatie kan duiden op een algemeen disfunctioneel karakter van de regels¹⁰⁸, maar dat hoeft niet per se het geval te zijn: het kan ook gaan om een individuele tekortkoming in een voor het overige functioneel systeem.

237. Anderzijds zijn er ook zaken die betrekking hebben op de structurele beoordeling van verschillende aspecten van een justitieel stelsel. Bij een dergelijke beoordeling wordt in wezen nagegaan of bepaalde in de lidstaten vastgestelde legislatieve oplossingen verenigbaar zijn met de vereisten van het Unierecht. Die situatie kan zich voordoen, zoals het geval is in de onderhavige zaken, wanneer het hoofdgeding betrekking heeft op vermeende tekortkomingen in een justitieel stelsel, maar niet noodzakelijkerwijs (zeker niet allemaal) verband houden met een specifiek geval van schending van het individuele recht op een eerlijk proces in een bepaalde zaak. In een dergelijke situatie vereist de analyse een abstracte beoordeling van de verenigbaarheid van dat stelsel met parameters van het Unierecht.¹⁰⁹

238. Die tweede situatie is onlangs in de vorm van een niet-nakomingsprocedure bij het Hof aan de orde gekomen.¹¹⁰ Zij is ook aan de orde gekomen in zaken die wegens het ontbreken van een verband met de door de verwijzende rechter in het hoofdgeding te behandelen kwestie ten gronde, uiteindelijk niet-ontvankelijk werden verklaard.¹¹¹ Evenwel moet ook worden toegegeven dat er in het verleden ook gevallen zijn geweest waarin een dergelijke abstracte toetsing van structurele elementen de kern van het hoofdgeding vormde, waarvoor een antwoord van het Hof noodzakelijk werd geacht.¹¹²

239. Het laatste soort gevallen van abstracte toetsing van de verenigbaarheid van bepaalde nationale institutionele of procedurele oplossingen met de vereisten van het Unierecht is zeker mogelijk binnen het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. Zoals ik hierboven in detail heb uiteengezet¹¹³, maakt dat mechanisme het mogelijk om bepaalde door Roemenië vastgestelde modellen abstract te toetsen, zonder dat er in elk specifiek geval noodzakelijkerwijs sprake is van een vermeende schending van een individueel op het Unierecht gebaseerd recht. De vraag blijft wat thans, na de recente uitspraak van de Grote kamer in de zaak Miasto Łowicz, in dit verband de stand van zaken is gelet op artikel 19, lid 1, VEU.¹¹⁴

240. Het is wellicht transversaal waardevol voor de onderhavige zaken en andere mogelijke vragen over de passende mate van onafhankelijkheid van de rechters in de lidstaten om te verduidelijken welke soorten argumenten moeten worden behandeld in een dergelijke abstracte vorm van toetsing, zij het aan beschikking 2006/928 en het Handvest, of zelfs aan artikel 19, lid 1, VEU. In dat verband onderscheid ik drie verschillende situaties.

241. In een eerste situatie is de institutionele of procedurele opzet al in algemene en abstracte zin problematisch. De „blauwdruk” zelf, op zich beschouwd en zelfs los van enige specifieke toepassingsgevallen ervan, lijkt slecht te zijn. Hij leent zich tot misbruik, aangezien duidelijk

¹⁰⁸ Dat was het geval in het arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982).

¹⁰⁹ Zie voor die twee soorten situaties mijn conclusie in de zaak Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, punt 53).

¹¹⁰ Arresten van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531), en 5 november 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties) (C-192/18, EU:C:2019:924).

¹¹¹ Arrest van 26 maart 2020, Miasto Łowicz en Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Tuchtregeling voor rechters) (C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234).

¹¹² Arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), en 7 februari 2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106).

¹¹³ Punten 198-202 van de onderhavige conclusie.

¹¹⁴ Zie ook de reeds aangehaalde beschikking van 2 juli 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523).

blijkt dat hij niet de passende mate van externe onafhankelijkheid kan waarborgen of kan voldoen aan de vereisten van de doctrine van de uiterlijke schijn, zoals vereist is door artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, of door artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Deze eerste optie kan een „beoordeling uitsluitend op basis van wat op papier staat” worden genoemd.

242. In een tweede situatie is de institutionele opzet op zichzelf misschien niet problematisch, maar worden er bij een rechter of bij het Hof duidelijke argumenten of zelfs bewijzen aangedragen waaruit blijkt dat dergelijke problemen van of mogelijkheden tot misbruik in de praktijk bestaan. Hier zijn twee scenario's mogelijk: een eerste scenario waarin de blauwdruk in de context van andere blauwdrukken wordt beschouwd. Dat is het geval wanneer een nationale regel, op zich en volgens datgene wat op papier staat, niet problematisch blijkt, maar uiterst problematisch wordt wanneer hij samen met andere regels van dat stelsel wordt gecombineerd. In een tweede scenario blijken de gebreken van een bepaald model niet noodzakelijkerwijs uit datgene wat op papier staat, maar uit de werkelijke toepassing van die blauwdruk. Dus de leidraad in het tweede scenario is dat verder wordt gekeken dan de blauwdruk alleen, door „gecombineerde blauwdrukken” of „de wijze waarop de blauwdruk wordt toegepast” in aanmerking te nemen.

243. In een derde situatie lijkt de institutionele opzet „op papier” te voldoen aan de wettelijke vereisten van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, of artikel 19, lid 1, VEU. Niettemin zijn er aanwijzingen dat in de specifieke context en in samenhang met de bijzondere wettelijke en institutionele context van een lidstaat in feite reeds misbruik wordt gemaakt van een voor het overige goed model. Die situatie, die overigens het meest problematisch is voor de beoordeling door welke internationale rechterlijke instantie of andere internationale instelling dan ook, verwijst in feite naar de „praktijk alleen”, of helaas eerder naar „wat op papier staat is waardeloos”.

244. Benadrukt moet worden dat in de tweede en de derde situatie de nationale context en de toepassingsrealiteit in twee opzichten van bijzonder belang zijn. In de eerste plaats moeten de betrokken bepalingen worden onderzocht in de institutionele context van een lidstaat. Daarom moet zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de algemene institutionele en structurele context, en met de wijze waarop de betrokken regels en andere, daarmee samenhangende regels elkaar wederzijds beïnvloeden. Zelfs wanneer een bepaling op zich als correct kan wordt beschouwd, kan zij immers zeer problematisch zijn in combinatie met andere relevante aspecten van het systeem.¹¹⁵

245. In de tweede plaats is er natuurlijk de gevoelige kwestie van de verificatie van verklaringen over de toepassingsrealiteit en de echte nationale praktijk die blijkt uit het dossier van de zaak en de bij het Hof aangevoerde argumenten. Met de nationale praktijk kan en moet zeker rekening worden gehouden. Het Hof heeft in zijn rechtspraak immers herhaaldelijk bevestigd dat niet alleen de nationale wetgeving als zodanig, maar ook de rechtspraak en de praktijk in het algemeen van belang zijn voor een analyse van de verenigbaarheid met het Unierecht.¹¹⁶

¹¹⁵ Zie voor die benadering arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punten 152 en 153). Zie ook mijn conclusie in de zaak PG (C-406/18, EU:C:2019:1055) (over de termijn van 60 dagen waarover de rechter beschikt om een uitspraak te doen *indien* die termijn *wordt beschouwd* in het kader van andere procedureregels en institutionele verplichtingen voor de uitoefening van een doeltreffende rechterlijke toetsing van beslissingen inzake internationale bescherming in een lidstaat).

¹¹⁶ Zie wat de rechtspraak betreft bijvoorbeeld arresten van 19 maart 2020, Sánchez Ruiz e.a. (C-103/18 en C-429/18, EU:C:2020:219, punt 2), of met betrekking tot administratieve praktijken bijvoorbeeld arresten van 11 juni 2015, Zh. en O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punt 75); 17 december 2015, Viamar (C-402/14, EU:C:2015:830, punten 31 en 46), en 20 juni 2018, Enteco Baltic (C-108/17, EU:C:2018:473, punt 100).

246. Indien dergelijke contextuele en op de praktijk gebaseerde omstandigheden bij de rechter, en met name bij het Hof, worden aangevoerd, moeten zij echter, hetzij door de nationale rechter, hetzij door de partijen en interveniënten bij het Hof, naar behoren worden toegelicht, aangetoond en besproken. Met andere woorden, indien wordt beweerd dat een bepaald stelsel of een bepaalde institutionele opzet in werkelijkheid op een andere manier wordt toegepast dan „de wet op papier”, is het noodzakelijk dat die argumenten in redelijke mate worden bewezen.

247. Ik wens de nadruk te leggen op in „redelijke” mate. Enerzijds zou het volstrekt onredelijk zijn om van een nationale rechter die in zijn verwijzingsbeslissing bijvoorbeeld suggereert dat het nationale stelsel van tuchtprocedures wordt misbruikt om politieke druk op rechters uit te oefenen, te verlangen dat hij volledige statistische gegevens verstrekt over alle tuchtprocedures die in die lidstaat worden gevoerd, alsook gedocumenteerde bewijzen overlegt van de wijze waarop die druk precies wordt uitgeoefend en de rechterlijke besluitvorming precies beïnvloedt in individuele gevallen. Anderzijds is het echter ook problematisch om alleen maar te wijzen op het nationale model en in abstracto te suggereren dat dit model *zou kunnen* worden misbruikt indien het niet wordt omgevormd tot een ander model.

248. Alles kan worden misbruikt. De loutere mogelijkheid is geen voldoende argument om een volledige structuur of een volledig model af te schaffen. Het gebruik van messen of auto's wordt toch ook niet verboden, zelfs al kunnen zij in minder verantwoordelijke handen ook worden gebruikt om een aantal andere redenen dan om brood te snijden, respectievelijk naar het werk te rijden. Zelfs in de context van de externe onafhankelijkheid van de rechters en de uiterlijke schijn moet bij het Hof dus een overtuigend argument worden aangevoerd met betrekking tot de wijze waarop een bepaald model zich concreet en specifiek leent tot misbruik, of moeten er zeker voorbeelden worden gegeven van de wijze waarop dat in de toepassingspraktijk reeds plaatsvindt, zodat sprake is van een structureel probleem.

C. Toetsing van de betrokken nationale bepalingen

249. Na deze stellig vrij gedetailleerde bespreking, ga ik nu uiteindelijk over tot toetsing van de twee litigieuze institutionele kwesties. Ik geef eerst een algemeen overzicht van de nationale rechtscontext (1). Vervolgens beoordeel ik de vragen met betrekking tot de benoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie die in zaak C-83/19 zijn gesteld (2), en ten slotte ga ik in op de prejudiciële vragen in de zaken C-127/19, C-195/19, C-291/19 en C-355/19, met betrekking tot de oprichting van de SIIJ (3).

1. Algemene context

250. De onderhavige zaken hebben allemaal betrekking op verschillende onderdelen van de zogenoemde wetten inzake het justitiële stelsel: wet nr. 303/2004 betreffende het statuut van rechters en aanklagers, wet nr. 304/2004 betreffende de gerechtelijke organisatie en wet nr. 317/2004 betreffende de hoge raad voor de magistratuur. Die wetten zijn vastgesteld in het kader van de onderhandelingen over de toetreding van Roemenië tot de Unie, teneinde de onafhankelijkheid en doeltreffendheid van het gerechtelijk apparaat te verbeteren.¹¹⁷

¹¹⁷ 2004 Regular Report on Romania's progress towards accession [SEC(2004)1200, blz. 19].

251. Die wetten en de latere wijzigingen ervan werden na de toetreding nauwgezet gecontroleerd in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. Op basis van die wetten en de latere wijzigingen ervan heeft de Commissie op gezette tijden verslag uitgebracht over de vooruitgang van Roemenië met betrekking tot de onafhankelijkheid en de efficiënte werking van het gerechtelijk apparaat, en over de vooruitgang bij de bestrijding van corruptie. Gelet op die vooruitgang heeft de Commissie in haar verslag van 2017 een aantal definitieve aanbevelingen gedaan die tot de afronding van het mechanisme voor samenwerking en toetsing hadden kunnen leiden.¹¹⁸ Die vooruitgang is echter ongedaan gemaakt in het tijdvak 2017-2018, waarin alle wetten inzake het justitiële stelsel werden gewijzigd via verschillende wetten¹¹⁹, die door middel van een versnelde procedure door het parlement werden vastgesteld, waarbij slechts een beperkt debat werd gevoerd in de twee kamers van het parlement.¹²⁰ Die wetten zijn vastgesteld in een context van grote politieke controverse en publieke protesten.¹²¹ Vervolgens heeft de Roemeense regering tussen september 2018 en maart 2019 vijf noodverordeningen vastgesteld die de wetten inzake het justitiële stelsel hebben gewijzigd en nieuwe bepalingen eraan hebben toegevoegd.¹²²

252. De wijzigingen bevatten nog andere aspecten die niet aan de orde zijn in de onderhavige zaken, zoals een nieuwe regeling voor vervroegd pensioen, beperkingen van de vrijheid van meningsuiting voor rechters en een versoepeling van de gronden voor het wraken van leden van de hoge raad voor de magistratuur.¹²³ Zij hebben ook de wijzigingen ingevoerd die de basis vormen voor de bij het Hof aanhangig gemaakte zaken, zoals de procedure voor de ad-interimbenoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie en de oprichting van de SIIJ, alsmede wijzigingen in de bepalingen inzake de materiële aansprakelijkheid van rechters, die ik in een afzonderlijke conclusie in zaak C-397/19 analyseer.

253. Die wijzigingen zijn negatief beoordeeld in het verslag van 2018 en het verslag van 2019 van de Commissie. Sommige van die wijzigingen werden ook besproken in de verslagen van verschillende internationale organen, waaronder de Commissie van Venetië¹²⁴ en de Greco¹²⁵, die hebben gewaarschuwd voor de risico's die deze wijzigingen kunnen inhouden, namelijk het ondermijnen van de onafhankelijkheid en de efficiëntie en kwaliteit van de rechterlijke macht. De Commissie van Venetië heeft ook haar bezorgdheid geuit over het ruime gebruik van noodverordeningen.¹²⁶

254. Een belangrijk gemeenschappelijk kenmerk dat in de algemene context moet worden vermeld, is de prominente rol van *noodverordeningen* die door de Roemeense regering zijn vastgesteld om de verschillende wetten inzake het justitiële stelsel op belangrijke punten te

¹¹⁸ Zie verslag van 2018, blz. 3.

¹¹⁹ Wet nr. 207/2018 (zie punt 20 van de onderhavige conclusie), en Lege nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (wet nr. 234/2018 tot wijziging en aanvulling van wet nr. 317/2004 betreffende de hoge raad voor de magistratuur), Monitorul Oficial, nr. 850 van 8 oktober 2018, en Lege nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (wet nr. 242/2018 tot wijziging en aanvulling van wet nr. 303/2004 betreffende het statuut van rechters en aanklagers), Monitorul Oficial, nr. 868 van 15 oktober 2018.

¹²⁰ Verslag van 2018, blz. 9.

¹²¹ Zie ad-hocverslag van de Greco over Roemenië (artikel 34) dat tijdens de 79e plenaire vergadering ervan op 23 maart 2018 (2018/2) is goedgekeurd.

¹²² Noodverordeningen nr. 77/2018, nr. 90/2018, nr. 92/2018, nr. 7/2019 en nr. 12/2019. Zie punten 18 en 27-34 van de onderhavige conclusie.

¹²³ Zie ook verslag van 2018, blz. 3.

¹²⁴ Advies nr. 924/2018 van de Commissie van Venetië over wijzigingen van [wet nr. 303/2004], [wet nr. 304/2004] en [wet nr. 317/2004] (Roemenië) [CDL-AD(2018)017].

¹²⁵ Ad-hocverslag van de Greco over Roemenië (artikel 34) dat tijdens de 79e plenaire vergadering ervan op 23 maart 2018 (2018/2) is goedgekeurd.

¹²⁶ Advies nr. 950/2019 van de Commissie van Venetië over noodverordeningen Geo nr. 7 en Geo nr. 12 tot wijziging van de wetten inzake het justitiële stelsel (Roemenië) [CDL-AD(2019)014].

wijzigen. Het staat niet aan het Hof maar veeleer aan de nationale (grondwettelijke) rechterlijke instantie(s) om te beoordelen of dat gebruik van een dergelijk, althans op het eerste gezicht uitzonderlijk, instrument naar nationaal grondwettelijk recht toelaatbaar is.

255. Het feit dat, zoals de Roemeense regering ter terechtzitting heeft toegegeven, in het kader van justitiële hervormingen uitvoerig gebruik is gemaakt van de wetgevingstechniek van noodverordeningen, zonder dat die praktijk feitelijk steeds duidelijk kon worden gerechtvaardigd op grond van spoedeisendheid, vormt echter reeds een belangrijk gegeven van de algemene context. Wetten die worden verondersteld de derde macht van de staat structureel te regelen, mogen in een systeem van echte scheiding der machten alleen maar worden vastgesteld na rijp beraad en uitvoerige beraadslaging, waarbij gehoor wordt gegeven aan alle ter zake bevoegde wetgevende en justitiële organen die normaal betrokken zijn bij het opstellen van wetgeving. Idealiter zijn dergelijke wetten toch een langer leven beschoren dan een eendagsvlieg.

256. Kortom, hoewel „het regelen van het gerechtelijk apparaat door middel van noodverordeningen” op zich geen schending van het Unierecht uitmaakt, is het zeker een belangrijk contextueel gegeven waarmee bij de toetsing van de betrokken nationale bepalingen rekening moet worden gehouden.

2. Ad-interimbenoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie

a) Verwijzingsbeslissing en standpunt van de partijen

257. In de verwijzingsbeslissing worden verschillende twijfels geuit over de wettelijke procedure volgens welke en de contextuele omstandigheden waarin noodverordening nr. 77/2018 is vastgesteld, alsmede over de gevolgen ervan.

258. In de eerste plaats wordt opgemerkt dat de noodverordening niet tot gevolg heeft dat een vermeend „rechtvacuüm” wordt gevuld, zoals in de considerans ervan staat te lezen, maar eerder ertoe leidt dat de hoge raad voor de magistratuur een van de bevoegdheden die voortvloeien uit zijn grondwettelijke rol als hoeder van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, wordt ontzegd. Bovendien wordt met de noodverordening de mogelijkheid gecreëerd om een bestuursfunctie voor onbepaalde termijn uit te oefenen doordat van rechtswege op niet-gedifferentieerde wijze een verstreken ambtstermijn automatisch wordt verlengd, zonder dat de hoge raad voor de magistratuur de discretionaire bevoegdheid kan uitoefenen die een wezenlijk onderdeel vormt van zijn grondwettelijke taak.

259. In de tweede plaats preciseert de verwijzende rechter dat de hoge raad voor de magistratuur op grond van artikel 133, lid 1, van de Roemeense grondwet de hoeder is van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Tevens wordt gesuggereerd dat de oplossing waarvoor in noodverordening nr. 77/2018 is gekozen, een ongerechtvaardigde uitzondering vormt op de algemene regel van ad-interimbenoemingen volgens welke een persoon wordt gedelegeerd in een bestuursfunctie, waardoor wordt afgedaan aan de bevoegdheden van de hoge raad voor de magistratuur.

260. De rechtersforumvereniging heeft, voortbouwend op de argumenten die zij reeds bij de verwijzende rechter had aangevoerd en waarmee deze rechter heeft ingestemd, bij het Hof betoogd dat noodverordening nr. 77/2018 tot gevolg heeft dat de hoge raad voor de magistratuur een van de bevoegdheden wordt ontnomen die voortvloeien uit zijn grondwettelijke rol van

hoeder van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Ter terechtzitting heeft verzoekster ook gepreciseerd dat de delegatieregeling in het verleden is gebruikt voor de functie van hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie. Bovendien is voor de vaststelling van regels betreffende de status van rechters en aanklagers, met inbegrip van de organisatie en de werking van de gerechtelijke inspectie, een advies van de hoge raad voor de magistratuur vereist. Voor de betrokken noodverordening is niet om een dergelijk advies verzocht.

261. De Nederlandse en de Zweedse regering zijn het erover eens dat de op rechters toepasselijke tuchtprocedures, met inbegrip van de procedure voor de benoeming van de gerechtelijke inspectie, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof en van het EHRM, het beginsel van onafhankelijkheid van de rechters moeten eerbiedigen. De Nederlandse regering merkt op dat noodverordening nr. 77/2018, zoals die is beschreven in de verwijzingsbeslissing, dat beginsel niet lijkt te eerbiedigen. De Zweedse regering wijst erop dat die beoordeling aan de nationale rechter staat, in het kader van een algehele beoordeling.

262. De Commissie heeft ter terechtzitting betoogd dat wanneer de Roemeense regering zich mengt in de benoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie, dit twijfel kan doen ontstaan over de waarborgen van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, met name aangezien de hoge raad voor de magistratuur bevoegd is voor een dergelijke benoeming. Derhalve zijn er aanwijzingen dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU is geschonden.

263. De Roemeense regering heeft ter terechtzitting aangevoerd dat artikel 19 VEU in de weg staat aan de nationale bepalingen volgens welke het bestuur van de gerechtelijke inspectie, *zelfs ad interim*, bij noodverordening wordt benoemd, aangezien dat de indruk kan wekken van politieke beïnvloeding of politieke druk. Die regering betwist de spoedeisendheid niet, maar verklaart dat geen gebruik kon worden gemaakt van de in artikel 57 van wet nr. 303/2004 voorziene mogelijkheid van delegatie, aangezien dat artikel uitsluitend betrekking heeft op delegatie in het kader van rechterlijke instanties en openbaar ministeries. De huidige Roemeense regering betoogt niettemin dat de vorige regering teneinde institutionele blokkering te voorkomen een ander mechanisme had kunnen invoeren, bijvoorbeeld een ad-interimbenoeming van korte duur, waarbij de hoge raad voor de magistratuur werd betrokken.

264. De gerechtelijke inspectie heeft daarentegen aangevoerd dat de maatregel, zoals in de considerans van dat instrument staat te lezen, zijn bestaansgrond vindt in de situatie die is ontstaan doordat het mandaat van het vorige bestuur op 1 september 2018 was verstreken zonder dat het bevoegde orgaan een nieuw vergelijkend onderzoek had uitgeschreven. Bovendien kunnen volgens die noodverordening alleen personen worden benoemd die reeds voor het vergelijkend onderzoek zijn geslaagd en reeds de functie van hoofdinspecteur en adjunct-hoofdinspecteur hebben uitgeoefend. Ten slotte heeft dezelfde hoofdinspecteur, aangezien het vergelijkend onderzoek daadwerkelijk door de hoge raad voor de magistratuur is georganiseerd, de functie met een zeer goede score verkregen.

b) Analyse

265. Noch artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, noch artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU legt een specifiek model op voor de organisatie van de tuchtregelingen voor leden van de rechterlijke macht. Het vereiste van onafhankelijkheid gebiedt evenwel dat het stelsel van tuchtregels voor rechters „de noodzakelijke waarborgen biedt om elk risico uit te sluiten dat dergelijke regels worden gebruikt als middel om politieke controle uit te oefenen op de inhoud

van rechterlijke beslissingen”.¹²⁷ Daarom heeft het Hof de tussenkomst van een onafhankelijke instantie en de vaststelling van een procedure waarmee de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest neergelegde rechten, waaronder de rechten van de verdediging, volledig worden gewaarborgd, aangemerkt als essentiële garanties voor het behoud van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.¹²⁸ Die verklaring betekent ondubbelzinnig dat de normen van de artikelen 47 en 48 van het Handvest van toepassing zijn op de tuchtprocedures jegens leden van de rechterlijke macht.¹²⁹

266. Opgemerkt moet worden dat die normen van toepassing zijn op de tuchtorganen zelf (meestal de tuchtkamer die beslist over de tuchtrechtelijke inbreuk) en niet op de entiteit die de vordering bij hen instelt (in de praktijk de „aanklager die bevoegd is voor tuchtzaken”). De gerechtelijke inspectie is niet bevoegd om uitspraak te doen over het bestaan van een tuchtrechtelijke inbreuk. Dat is voorbehouden aan de bevoegde afdeling van de hoge raad voor de magistratuur, die het tuchtorgaan is.

267. De gerechtelijke inspectie speelt echter, zoals de Roemeense regering ter terechtzitting heeft gepreciseerd en verzoekster heeft geconstateerd, een cruciale rol in de tuchtprocedure. Zij voert het vooronderzoek uit en besluit of er reden is om een tuchtonderzoek in te stellen. Zij voert dat onderzoek uit, alvorens uiteindelijk te besluiten of er een tuchtprocedure moet worden ingesteld bij de bevoegde afdeling van de hoge raad voor de magistratuur met het oog op een uitspraak.¹³⁰ Zij heeft ook belangrijke taken in het kader van de inleiding van de procedure tot vaststelling van een gerechtelijke fout.¹³¹ Verder heeft de hoofdinspecteur, zoals de verwijzende rechter heeft toegelicht, belangrijke bevoegdheden die ook door recente wijzigingen zijn uitgebreid¹³²: hij benoemt de inspecteurs die een bestuursfunctie zullen krijgen, beheert de activiteiten van de inspectie en de tuchtprocedures, organiseert de toewijzing van dossiers, stelt de specifieke werkgebieden vast waarop controleacties worden uitgevoerd, is de belangrijkste verstrekker van instructies en heeft de capaciteit om zelf tuchtprocedures in te stellen.

268. In een dergelijke context is het vrij duidelijk dat met dergelijke onderzoeksbevoegdheden en bevoegdheden om „de aanzet” te geven tot tuchtonderzoeken, ongeacht de waarborgen die worden geboden door het orgaan dat definitief uitspraak doet in de tuchtprocedure, reeds druk kan worden uitgeoefend op de personen die de taak hebben om in een geding te oordelen.¹³³ Dat geldt des te meer wanneer de bevoegdheid om een onderzoek en een tuchtprocedure in te leiden, lijkt te berusten bij één instelling die juist gespecialiseerd is in het inspecteren en onderzoeken van rechters.

¹²⁷ Arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punt 77).

¹²⁸ Zie arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punt 77).

¹²⁹ In dat opzicht lijkt het erop dat het Handvest stellig een hoger beschermingsniveau biedt dan het EHRM, ondanks de recente ontwikkeling van dat laatste in bijvoorbeeld EHRM, 9 januari 2013, Volkov tegen Oekraïne (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, §§ 87-91); EHRM, 23 juni 2016, Baka tegen Hongarije [CE:ECHR:2016:0623JUD002026112 (grote kamer) §§ 107 e.v.]; EHRM, 23 mei 2017, Paluda tegen Slowakije [CE:ECHR:2017:0523JUD003339212 (derde sectie), §§ 33-35], en EHRM, 25 september 2018, Denisov tegen Oekraïne, [CE:ECHR:2018:0925JUD007663911 (grote kamer), §§ 44 e.v.].

¹³⁰ Volgens de preciseringen van de Roemeense regering ter terechtzitting zijn de bevoegdheden van de gerechtelijke inspecteurs opgesomd in artikel 74, lid 1, van wet nr. 317/2004. Overeenkomstig artikel 45, lid 1, van wet nr. 317/2004 kan de gerechtelijke inspectie ambtshalve of op verzoek van elke belanghebbende, waaronder de hoge raad voor de magistratuur, een onderzoek instellen. Ingevolge artikel 44, lid 3¹, van die wet kan de minister van Justitie de gerechtelijke inspectie verzoeken vast te stellen of er aanwijzingen zijn van tuchtrechtelijke inbreuken van aanklagers.

¹³¹ Overeenkomstig artikel 74 van wet nr. 317/2004 en artikel 94 van wet nr. 303/2004. Zie mijn conclusie in zaak C-397/19.

¹³² Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt dat die bevoegdheden bij wet nr. 234 van 4 oktober 2018 (Monitorul Oficial, nr. 850 van 8 oktober 2018) zijn uitgebreid, waarbij artikel 69 van wet nr. 317/2004 is gewijzigd wat de bevoegdheden van de hoofdinspecteur betreft.

¹³³ Zie met betrekking tot de gevolgen voor de onafhankelijkheid van de rechters van de loutere mogelijkheid tot het inleiden van tuchtprocedures, EHRM, 9 februari 2012, Kinský tegen Tsjechische Republiek (CE:ECHR:2012:0209JUD004285606, §§ 97-99).

269. Daarom moet een orgaan dat belast is met de inleiding van tuchtprocedures zoals de gerechtelijke inspectie ten minste blijk geven van een zekere mate van operationele en onderzoeksonafhankelijkheid. Andermaal moet worden opgemerkt dat het verwachte niveau van onafhankelijkheid zeker niet het niveau kan zijn dat van de tuchtorganen zelf wordt verlangd. Gelet op zowel de taak van de gerechtelijke inspectie binnen de hoge raad voor de magistratuur als de bevoegdheden van de hoofdinspecteur, mag de procedure voor de benoeming tot die laatste functie echter niet aldus georganiseerd zijn dat zij aanleiding geeft tot bezorgdheid dat de bevoegdheden en functies van dat orgaan worden gebruikt als instrumenten voor politieke controle en druk op de activiteiten van de rechters.

270. Hoe past een regel die voorziet in een regeling van ad-interimbenoeming die bestaat in de verlenging van het mandaat van de zittende hoofdinspecteur in dat plaatje? In abstracto en los van elke context beschouwd, kan een dergelijke regel moeilijk worden geacht op zich in strijd te zijn met de door het Unierecht opgelegde vereisten van onafhankelijkheid van de rechters.

271. Ten eerste leidt niet elke deelname van de uitvoerende macht aan de benoeming van personen tot functies binnen de rechterlijke macht automatisch tot een relatie van ondergeschiktheid die in strijd is met het beginsel van onafhankelijkheid, indien er waarborgen zijn die deze personen beschermen tegen beïnvloeding of druk bij de uitoefening van hun functie na hun benoeming.¹³⁴ Eerder het tegendeel is waar: de scheiding der machten werkt in twee richtingen.

272. Die vaststelling dringt zich mijns inziens ook op voor de benoeming van personen tot bestuursfuncties binnen een orgaan als de gerechtelijke inspectie. In dat verband heeft de Roemeense regering, zoals de gerechtelijke inspectie stelt, de hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie niet rechtstreeks bij individueel besluit benoemd. Noodverordening nr. 77/2018 regelt een procedure om te zorgen voor het ad-interimbestuur van de gerechtelijke inspectie.

273. Ten tweede verzet artikel 47, tweede alinea, van het Handvest zich in beginsel evenmin tegen een regeling volgens welke de zittende hoofd- en adjunct-inspecteur instaan voor het ad-interimbestuur van een orgaan als de gerechtelijke inspectie totdat een nieuw bestuur volgens de regelmatige procedure is benoemd. Zoals de gerechtelijke inspectie eveneens heeft betoogd, kan daarmee inderdaad worden gegarandeerd dat de personen die de ad-interimfunctie vervullen, reeds geslaagd zijn voor het in de wet voorziene vergelijkend onderzoek en ervaring in de functie hebben. Een dergelijke regeling kan immers noodzakelijk zijn en geldt in een aantal rechtsgebieden voor een aantal sleutelfuncties, waaronder benoemingen van rechters.¹³⁵

274. Het probleem zit hem echter niet in de details maar in de context. Twee zojuist genoemde niet-problematische factoren verliezen snel hun onomstreden karakter wanneer rekening wordt gehouden met de specifieke regeling van noodverordening nr. 77/2018 voor de ad-interimbenoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie, en het concrete resultaat waartoe die regeling in het individuele geval heeft geleid.

¹³⁴ Zie bijvoorbeeld arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 133), waarin in die zin wordt verwezen naar arresten van 31 januari 2013, D. en A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punt 99), en EHRM, 28 juni 1984, Campbell en Fell tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:1984:0628JUD000781977, § 79); 2 juni 2005, Zolotas tegen Griekenland (CE:ECHR:2005:0602JUD003824002, §§ 24 en 25); 9 november 2006, Sacilor Lormines tegen Frankrijk (CE:ECHR:2006:1109JUD006541101, § 67), en 18 oktober 2018, Thiam tegen Frankrijk (CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, § 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹³⁵ Zie voor het meest voor de hand liggende voorbeeld artikel 5 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

275. Volgens artikel II van die verordening is de regeling voor de ad-interimbenoeming ook van toepassing wanneer de bestuursfuncties van de gerechtelijke inspectie *vacant zijn* op de datum van inwerkingtreding van die noodverordening, hetgeen precies het geval was toen noodverordening nr. 77/2018 werd vastgesteld.¹³⁶ In concreto betekent dit dat de regel die, zonder raadpleging van het orgaan dat normaal over een dergelijke benoeming moet worden geraadpleegd, bij noodverordening is ingevoerd, niet alleen is bedoeld om de continuïteit van de functie te waarborgen. Hij heeft in de praktijk tot gevolg dat een persoon wiens mandaat reeds is verstreken, ex post facto via een andere dan de wettelijke procedure en zonder dat een beroep wordt gedaan op de actoren die normaal bij de procedure betrokken zijn, opnieuw in dienst wordt genomen.

276. Dat contextuele gegeven en die praktische werking van een ogenschijnlijk neutrale regel volstaan op zich om vast te stellen dat de bij noodverordening nr. 77/2018 ingevoerde regeling van ad-interimbenoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie twijfel kan doen ontstaan over het belang van de Roemeense regering bij de benoeming van een bepaalde persoon als hoofd van het orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken tegen leden van de rechterlijke macht. Een dergelijke regeling lijkt dan ook geen waarborgen te bevatten die bij individuen redelijke twijfel kunnen wegnemen over de ongevoeligheid van rechterlijke instanties voor externe factoren en over de neutraliteit van die instanties ten opzichte van het bij hen aan de orde zijnde belang.

277. Ik ben van mening dat de analyse hier kan en moet worden beëindigd. De verwijzende rechter, en vooral de (nationale) partijen bij de onderhavige procedure, hebben andere contextuele argumenten aangevoerd, die niet alleen betrekking hebben op de kwesties van (nationale) bevoegdheidsverdeling, maar ook op betrokken individuele personen en organen en hun vermeende bijzondere belangen. Het is mijns inziens nodig noch gepast dat het Hof ingaat op een van die andere contextuele gegevens, aangezien het zojuist uiteengezette argument op zich duidelijk en afdoend is.

278. Kortom, een niet-persoonsgebonden, ex ante opgestelde neutrale regel die in het belang van de continuïteit van de instellingen bepaalt dat een persoon in dienst zal blijven totdat een opvolger rechtsgeldig is benoemd, is correct en redelijk. Het instrumentele gebruik van een dergelijke ogenschijnlijk neutrale regel met als enig gevolg dat een bepaalde persoon na het verstrijken van zijn mandaat en in strijd met de gewone benoemingsprocedures opnieuw in dienst wordt genomen, is niet correct en redelijk.

c) Tussenconclusie

279. Derhalve geeft ik in overweging om de derde vraag in zaak C-83/19 te beantwoorden als volgt: artikel 47, tweede alinea, van het Handvest en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan nationale bepalingen waarbij de regering, in afwijking van de normaal toepasselijke rechtsregels, een regeling vaststelt voor de ad-interimbenoeming in de bestuursfuncties van het orgaan dat is belast met het verrichten van tuchtonderzoeken binnen het gerechtelijk apparaat, die in de praktijk ertoe leidt dat een persoon wiens mandaat reeds is verstreken, opnieuw in dienst wordt genomen.

¹³⁶ Het oorspronkelijke mandaat van Netejoru was verstreken op 1 september 2018 en noodverordening nr. 77/2018 is op 5 september 2018 vastgesteld.

3. Afdeling voor onderzoek naar strafbare feiten die zijn gepleegd binnen het gerechtelijk apparaat

a) Verwijzingsbeslissingen en standpunt van de partijen

280. Vier van de vijf in de onderhavige conclusie behandelde zaken hebben betrekking op de wettelijke bepalingen tot oprichting en regeling van de SIIJ. In de hoofdgedingen in de zaken C-127/19 en C-355/19, die door dezelfde nationale rechter zijn verwezen, is de rechtmatigheid van verschillende bestuurshandelingen ter uitvoering van de wettelijke bepalingen tot invoering van de SIIJ in het geding. De verzoeken om een prejudiciële beslissing in de zaken C-195/19 en C-291/19 zijn ingediend in het kader van aanhangige strafzaken tegen rechters en aanklagers waaraan de SIIJ dient deel te nemen.

281. Het is in die context dat de verwijzende rechters met de vierde en de vijfde vraag in zaak C-127/19, de vierde vraag in zaak C-291/19 en de vierde vraag in zaak C-355/19 in essentie wensen te vernemen of het in artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest neergelegde beginsel van onafhankelijkheid van de rechters en de in artikel 2 VEU neergelegde verplichting om de waarden van de rechtsstaat te eerbiedigen zich verzetten tegen de oprichting van de SIIJ. Met de vijfde vraag in zaak C-291/19 wordt beoogd te vernemen of artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, betreffende het recht op een eerlijk proces door een behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn, zich verzet tegen de oprichting van de SIIJ, gelet op het geringe aantal functies binnen die afdeling.

282. De verwijzingsbeslissingen nemen de argumenten van de partijen in de hoofdgedingen grotendeels over en brengen dus verschillende kwesties met betrekking tot de oprichting en de werking van de SIIJ onder de aandacht. Die argumenten zijn nader uitgewerkt door een aantal van de belanghebbenden die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend, met name de rechtersforumvereniging, de vereniging „beweging ter bescherming van de status van aanklagers”, de procureur-generaal en OL.

283. Tegen de achtergrond van de gegevens die in de verwijzingsbeslissingen naar voren zijn gebracht, hebben de Nederlandse en de Zweedse regering, alsmede de Commissie vastgesteld dat er belangrijke aanwijzingen zijn dat de regels betreffende de oprichting en de werking van de SIIJ niet beantwoorden aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechters.

284. De Roemeense regering, die in haar schriftelijke opmerkingen de verenigbaarheid van de SIIJ met die normen had verdedigd, heeft haar standpunt ter terechtzitting gewijzigd. Zij heeft het Hof meegedeeld dat de huidige regering de afschaffing van de SIIJ steunt om de redenen die in een door de regering op 27 december 2019 goedgekeurde nota zijn uiteengezet en overeenkomstig de aanbevelingen van de verslagen betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing en de verslagen van de Commissie van Venetië en de Greco.

285. Die regering heeft een aantal van de gronden voor haar nieuwe standpunt toegelicht. Ik vermeld er slechts drie, die door de regering zijn genoemd en door de belanghebbenden ten overstaan van het Hof zijn besproken. Ten eerste lijken de bepalingen betreffende de samenstelling van de selectiecommissies, zoals nadien gewijzigd, in strijd te zijn met het in het Roemeense recht neergelegde beginsel van de scheiding van de loopbaan van rechters en aanklagers, volgens hetwelk de benoeming van aanklagers tot de bevoegdheid van de aanklagersafdeling van de hoge raad voor de magistratuur behoort. Ten tweede blijkt dat de

oprichting van de SIIJ een risico van feitelijke straffeloosheid van de tot die afdeling behorende aanklagers met zich heeft meegebracht. Ten derde is de regel betreffende het begrip „hiërarchisch hogere aanklager” omstreden, gelet op het grondwettelijke beginsel van hiërarchisch toezicht.

286. Uiteindelijk blijkt dus dat alleen de hoge raad voor de magistratuur de oprichting en de werking van de SIIJ verdedigt. Hij heeft uiteengezet dat de oprichting van de SIIJ gerechtvaardigd is door de noodzaak om de leden van het gerechtelijk apparaat te beschermen.¹³⁷ De SIIJ heeft als doel een categorie van personen gezien de belangrijke rol die zij in de samenleving spelen, aanvullende garanties te bieden en te zorgen voor een hoge mate van professionaliteit van de personen die hun zaken behandelen. Door te zorgen voor de bescherming tegen druk en misbruik als gevolg van willekeurige klachten en vorderingen tegen leden van het gerechtelijk apparaat vergroot zij dan ook de onafhankelijkheid van het justitiële stelsel.

287. Ter terechtzitting heeft de hoge raad voor de magistratuur benadrukt dat de regeling ook is ingegeven door excessen van de DNA ten aanzien van leden van het gerechtelijk apparaat. De DNA had namelijk, zoals blijkt uit een verslag van de gerechtelijke inspectie dat in oktober 2019 door de hoge raad voor de magistratuur is goedgekeurd, vóór de oprichting van de SIIJ een onderzoek ingesteld naar meer dan de helft van de Roemeense rechters.¹³⁸ Verder heeft de Curte Constituțională in zijn arrest nr. 33/2018 die doelstelling van „bescherming” bevestigd.¹³⁹

288. De hoge raad voor de magistratuur heeft ook betoogd dat de oprichting van de SIIJ gepaard ging met een stelsel van waarborgen die elke twijfel over de onafhankelijkheid van de SIIJ van politieke druk konden wegnemen. Aanvullende waarborgen zijn ingevoerd ter onderschrijving van de procedures voor de benoeming van de hoofdaanklager van de SIIJ en voor de selectie van de aanklagers van die afdeling.¹⁴⁰ Anders dan de hoofden van andere strafvervolgingsafdelingen, die worden benoemd door middel van een door de minister van Justitie georganiseerd vergelijkend onderzoek, waarbij de hoge raad voor de magistratuur slechts een adviserende rol heeft, wordt de hoofdaanklager van de SIIJ benoemd door de algemene vergadering van de hoge raad voor de magistratuur. Eveneens zij met betrekking tot de aanklagers van de SIIJ opgemerkt dat de aanvullende waarborgen van onafhankelijkheid bestaan in het vereiste dat zij ten minste 18 jaar ervaring als aanklager hebben, de selectie zonder politieke beïnvloeding via een transparante procedure plaatsvindt, de laatste 5 jaar van de beroepsactiviteit van de aanklagers grondig wordt onderzocht, en het feit dat er geen mogelijkheid tot delegatie naar die afdeling bestaat.

b) Analyse

289. De argumenten van de verwijzende rechters en de twijfels van de partijen die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend, zijn uitgebreid en ingewikkeld. Zij hebben betrekking op verschillende aspecten van de nationale regels betreffende de oprichting van de SIIJ, de samenstelling en de bevoegdheden ervan, de selectie van het bestuur ervan, de bredere institutionele gevolgen ervan, namelijk de impact ervan op de bevoegdheid van andere strafvervolgingsafdelingen, en de wijze waarop dat orgaan zijn functies in de praktijk uitoefent.

¹³⁷ Dat was ook het standpunt van de Roemeense regering in haar schriftelijke opmerkingen.

¹³⁸ De Roemeense regering heeft verslagen van de gerechtelijke inspectie 5488/IJ/1365/DIP/2018 en 5488/IJ/2510/DIJ/2018 aangehaald.

¹³⁹ Punt 141 van dat arrest.

¹⁴⁰ Dat was ook het standpunt van de Roemeense regering in haar schriftelijke opmerkingen.

290. Overeenkomstig de recente rechtspraak van het Hof¹⁴¹ ben ik van mening dat die aspecten, ook al kunnen zij, afzonderlijk beschouwd, niet worden bekritiseerd, in hun geheel moeten worden beoordeeld teneinde vast te stellen welke gevolgen de oprichting en werking van de SIIJ hebben voor de eisen van onafhankelijkheid van de rechters.

291. Om te beginnen is het, gelet op de mogelijke gevolgen die de oprichting van een specifieke strafvervolgingsafdeling „voor rechters” kan hebben voor de publieke perceptie van het gerechtelijk apparaat, noodzakelijk dat aan de oprichting van een dergelijke afdeling een bijzonder zwaarwegende, transparante en waarheidsgetrouwe rechtvaardiging ten grondslag ligt (i). Zodra aan dat criterium is voldaan, is het verder vereist dat de samenstelling, organisatie en werking van een dergelijke afdeling voldoen aan waarborgen die het risico van externe druk op het gerechtelijk apparaat kunnen voorkomen (ii). Ten slotte zijn ook de specifieke omstandigheden waarin de SIIJ is opgericht en de beschrijving van de wijze waarop dat orgaan zijn taken heeft uitgeoefend, van belang voor de afbakening van de relevante context (iii).

i) Rechtvaardiging

292. Zoals ik reeds heb uiteengezet¹⁴², leggen de Unierechtelijke eisen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechters, die zijn neergelegd in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest en in artikel 19, lid 1, VEU, de lidstaten niet de verplichting op om voor de institutionele opzet van het openbaar ministerie te kiezen voor een specifieke structuur of een specifiek model. De structuur van het openbaar ministerie in Europese staten is in feite bijzonder verscheiden.¹⁴³

293. De oprichting van een bijzondere strafvervolgingsafdeling die *als enige* bevoegd is voor strafbare feiten die door leden van het gerechtelijk apparaat zijn gepleegd, heeft echter een onmiskenbare potentiële invloed op de publieke perceptie van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het gerechtelijk apparaat. Daarmee wordt dat apparaat afgetekend als een beroepsgroep waarvoor een afzonderlijke bestuurlijke structuur binnen het openbaar ministerie is vereist. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, kan daardoor de indruk worden gewekt dat er binnen het justitiële stelsel sprake is van strafbare feiten of zelfs corruptie op grote schaal. Dat heeft tot gevolg dat door rechters gepleegde strafbare feiten (van welke aard dan ook) even ernstig worden geacht als corruptie, georganiseerde misdaad of terrorisme, de enige andere strafbare feiten waarvoor binnen het Roemeense openbaar ministerie gespecialiseerde afdelingen bestaan.¹⁴⁴ Die „indruk van criminaliteit” is van invloed op een van de cruciale aspecten bij de beoordeling van de gevolgen van een bepaalde maatregel voor de onafhankelijkheid van de rechters, namelijk het vertrouwen dat rechterlijke instanties in een democratische samenleving moeten wekken bij justitiabelen.¹⁴⁵

¹⁴¹ Arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punten 141-144). Zie ook hierboven punten 242-244 van de onderhavige conclusie.

¹⁴² Zie hierboven punten 227-230 (algemeen) en punt 265.

¹⁴³ Zie over die verscheidenheid bijvoorbeeld het verslag van de Commissie van Venetië over Europese normen met betrekking tot de onafhankelijkheid van het justitiële stelsel: Deel II – het openbaar ministerie, aangenomen tijdens haar 85e plenaire vergadering (Venetië, 17-18 december 2010) [CDL-AD(2010)040].

¹⁴⁴ Zie in dat verband ook advies van de Commissie van Venetië nr. 924/2018 over wijzigingen van [wet nr. 303/2004], [wet nr. 304/2004] en [wet nr. 317/2004] (Roemenië) [CDL-AD (2018) 017].

¹⁴⁵ Arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 128 en aldaar aangehaalde rechtspraak van het EHRM).

294. Ook op dat punt kan moeilijk worden volgehouden dat de oprichting van specifieke strafvervolgingsafdelingen, of zelfs van afzonderlijke strafvervolgingsdiensten, op zich is uitgesloten. In de lidstaten bestaan immers specifieke strafvervolgingsstructuren, die gebaseerd zijn op de specifieke nood aan bescherming van een bepaalde groep personen (zoals minderjarigen) of de bijzondere status van bepaalde personen (zoals diensten van militaire aanklagers), of die betrekking hebben op een bijzonder geavanceerd probleem waarvoor bijzondere deskundigheid of kennis is vereist (zoals complexe economische strafbare feiten, cyberveiligheid enz.).

295. Gelet op de aanzienlijke gevolgen van een dergelijke institutionele maatregel op de perceptie van het gerechtelijk apparaat, is het evenwel essentieel dat de rechtvaardiging voor die maatregel op waarheidsgetrouwe en voldoende zwaarwegende redenen is gebaseerd, die bovendien op een ondubbelzinnige en toegankelijke manier kenbaar moeten worden gemaakt aan het publiek.

296. Bestonden er dergelijke voldoende zwaarwegende redenen om de oprichting van de SIIJ te rechtvaardigen? De hoge raad voor de magistratuur heeft uitgelegd dat de oprichting van de SIIJ gerechtvaardigd is door de noodzaak om de leden van het gerechtelijk apparaat te beschermen.

297. De noodzaak om de leden van het gerechtelijk apparaat te beschermen tegen ongeoorloofde druk kan, gezien de specifieke omstandigheden van een bepaalde lidstaat en met inachtneming van de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechters, inderdaad in het algemeen een legitieme en voldoende zwaarwegende reden zijn om een strafvervolgingsstructuur op te zetten die dat risico moet beperken.

– *Ondubbelzinnige en toegankelijke rechtvaardiging?*

298. Wanneer de oprichting van een afdeling als de SIIJ geen verband houdt met redenen die betrekking hebben op misdaadbestrijding, maar veeleer met de noodzaak om de leden van het gerechtelijk apparaat zelf te beschermen, moet een dergelijke rechtvaardiging echter op een *ondubbelzinnige en toegankelijke* manier openbaar worden gemaakt, zodat het vertrouwen van justitiabelen in het gerechtelijk apparaat niet wordt ondermijnd.

299. De Roemeense regering heeft ter terechtzitting erop gewezen dat de redenen voor de oprichting van de SIIJ niet zijn toegelicht in de considerans van wet nr. 207/2018. Het verslag van de gerechtelijke inspectie over de excessen van de DNA, op welk verslag de hoge raad voor de magistratuur zich baseert om de oprichting van de SIIJ te rechtvaardigen, is pas *na de publicatie van de wet* goedgekeurd, die op 23 juli 2018 in werking is getreden. Het is dus moeilijk voor te stellen op welke manier dat verslag als motivering voor die oprichting kan gelden. Ten slotte heeft de Roemeense regering ter terechtzitting opgemerkt dat een rechtvaardiging die is gebaseerd op de noodzaak om bepaalde personen, gelet op de aard en het belang van hun functie, te beschermen niet overtuigend is, aangezien dezelfde regeling niet is toegepast voor andere belangrijke personen, zoals senatoren of afgevaardigden.

300. In het licht van die gegevens valt moeilijk te achterhalen of de bescherming van de leden van het gerechtelijk apparaat tegen ongeoorloofde druk in ieder geval het doel was dat ten grondslag lag aan de oprichting van de SIIJ. Mijns inziens kan dan ook niet worden aangetoond dat de oprichting van die strafvervolgingsafdeling met een ondubbelzinnige en toegankelijke rechtvaardiging aan het publiek kenbaar is gemaakt.

– *Waarheidsgetrouwe rechtvaardiging?*

301. Het belangrijkste en meest omstreden punt van het debat tussen de partijen die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend, heeft betrekking op de vraag of „bescherming” een *waarheidsgetrouwe* rechtvaardiging vormt voor de oprichting van de SIIJ. De rechtersforumvereniging, de vereniging „beweging ter bescherming van de status van aanklagers”, de procureur-generaal en OL hebben in een vrij uitvoerig betoog verdedigd dat de oprichting van de SIIJ in werkelijkheid door andere redenen was ingegeven. Die partijen hebben zich daarbij gebaseerd op de praktische gevolgen van de institutionele opzet van de SIIJ. Zoals de procureur-generaal ter terechtzitting heeft opmerkt, kunnen die factoren het publiek de indruk geven dat de oprichting van de SIIJ in feite bedoeld was om de strijd tegen corruptie te verzwakken.

302. In de eerste plaats hebben de vereniging „beweging ter bescherming van de status van aanklagers” en de procureur-generaal betwist dat de doelstelling van „bescherming” waarheidsgetrouw is. Ten eerste is er immers het geringe aantal zaken waarin leden van het gerechtelijk apparaat vóór de oprichting van de SIIJ werden vervolgd.¹⁴⁶ Bovendien is het aantal zaken tegen leden van het gerechtelijk apparaat sinds de inwerkingstelling van de SIIJ eerder toegenomen dan gedaald. Ten tweede ging de oprichting van de SIIJ niet gepaard met de vaststelling van aanvullende waarborgen. De SIIJ past dezelfde procedureregels toe als andere strafvervolgingsafdelingen en is op grond van het legaliteitsbeginsel verplicht om elke ingediende klacht die voldoet aan de formele vereisten van het wetboek van strafvordering, te registreren en te onderzoeken. Integendeel, er is een gebrek aan adequate middelen – wat zich vertaalt in minder waarborgen –, vooral als gevolg van het geringe aantal aanklagers, en gelet op het feit dat er, anders dan bij andere strafvervolgingsafdelingen, geen passende territoriale structuur op nationaal niveau bestaat, aangezien alle aanklagers van de SIIJ in Boekarest zijn gevestigd.

303. De Roemeense regering heeft zich ter terechtzitting bij dit laatste punt aangesloten. Zij heeft erop gewezen dat het feit dat de SIIJ als enige bevoegd is voor elk soort strafbaar feit dat door de leden van het gerechtelijk apparaat is gepleegd, niet garandeert dat de aanklagers de vereiste specialisatie hebben, met name met betrekking tot strafbare feiten van corruptie, en dat dit feit nog alarmerender is aangezien de SIIJ geen enkele territoriale structuur heeft.

304. In de tweede plaats bestaan er verschillende aanwijzingen dat de oprichting van de SIIJ *in werkelijkheid* leidt tot een verzwakking van de strijd tegen corruptie op hoog niveau. Overeenkomstig artikel 88¹, leden 1 en 2, van wet nr. 304/2004 is de SIIJ als enige bevoegd voor zaken betreffende leden van het gerechtelijk apparaat en blijft de SIIJ bevoegd wanneer ook andere personen worden vervolgd. De vereniging „beweging ter bescherming van de status van aanklagers” en de procureur-generaal hebben uitgelegd dat zaken die door andere strafvervolgingsafdelingen worden behandeld, aan de SIIJ zullen worden overgedragen alleen maar omdat er fictieve vorderingen zijn ingesteld tegen een lid van het gerechtelijk apparaat. Ook is aangevoerd dat dit vooral gevolgen zal hebben voor zaken die onder de bevoegdheid van de DNA vallen, aangezien bij sommige corruptiezaken ook rechters betrokken kunnen zijn. De vereniging „beweging ter bescherming van de status van aanklagers” heeft ter terechtzitting gepreciseerd dat de SIIJ de overdracht van welk dossier dan ook zou kunnen eisen door aan te voeren dat er op bepaalde vlakken samenhang bestaat met een van de door de SIIJ onderzochte dossiers. Bovendien is de SIIJ, overeenkomstig de wijziging die bij noodverordening nr. 7/2009 in

¹⁴⁶ Zie ook advies van de Commissie van Venetië nr. 924/2018 over wijzigingen van [wet nr. 303/2004], [wet nr. 304/2004] en [wet nr. 317/2004] (Roemenië) [CDL-AD (2018)017, punt 88].

artikel 88⁸, lid 1, onder d), is aangebracht, bevoegd om reeds door andere strafvervolgingsafdelingen ingestelde beroepen in te trekken. OL heeft ter terechtzitting gesteld dat de SIIJ meteen belangrijke corruptiezaken waarin beroep was ingesteld, heeft ingetrokken.

305. Ook moet worden opgemerkt dat het risico dat de SIIJ wordt beschouwd als een orgaan waarvan de oprichting en de werking door politieke overwegingen zijn ingegeven, ter sprake is gekomen in de verslagen betreffende het mechanisme voor samenwerking en toetsing, en in de Commissie van Venetië en de Greco.¹⁴⁷ De Roemeense regering heeft dat risico ter terechtzitting overigens uitdrukkelijk erkend.

306. In het licht van deze overwegingen kan, ondanks de theoretische legitimiteit en de ernst van de door de hoge raad voor de magistratuur aangevoerde beschermingsdoelstelling, mijns inziens niet worden gesteld dat de oprichting van de SIIJ op een duidelijke, ondubbelzinnige en toegankelijke manier is gerechtvaardigd zonder dat het publieke vertrouwen in het gerechtelijk apparaat is ondermijnd. Verder, en onder voorbehoud van verificatie door de nationale rechter, doen de hierboven geschetste gegevens met betrekking tot de systematische nadelige gevolgen voor de bevoegdheid van andere strafvervolgingsafdelingen niet alleen ernstige twijfels rijzen over de waarheidsgetrouwheid van de rechtvaardiging waarop de hoge raad voor de magistratuur zich baseert, maar kunnen zij ook leiden tot wantrouwen tegenover de onpartijdigheid van het justitiële stelsel en de ongevoeligheid ervan voor druk van buitenaf, met name doordat de indruk wordt gewekt dat de oprichting en de werking van de SIIJ door politieke redenen zijn ingegeven.

307. Kortom, wanneer alle bedreigingen worden samengevoegd, komt niet noodzakelijk een beeld van een betere bescherming voor de rechters tevoorschijn. Veeleer daagt op verontrustende wijze een zeer sterke superstructuur, die uiteraard bescherming kan bieden, maar ook in hoge mate controle en dus invloed kan uitoefenen. Daarin schuilt misschien de paradox van het hele concept: aangezien rechters onder druk zouden worden gezet door klachten die van overal tegen hen worden ingediend, is het noodzakelijk om één gecentraliseerde eenheid op te richten die als enige voor die zaken bevoegd is. In termen van het structurele *potentieel voor misbruik* is het in dat geval echter nog gevaarlijker om een gecentraliseerde en gespecialiseerde eenheid te hebben. Versnipperde, gedecentraliseerde systemen zijn soms misschien niet op elkaar afgestemd, maar zijn in het algemeen veel veerkrachtiger. In gecentraliseerde systemen volstaat daarentegen een overname van het machtscentrum.

ii) Waarborgen

308. In tegenstelling tot de slotsom waartoe ik zojuist ben gekomen, heeft de hoge raad voor de magistratuur betoogd dat de oprichting van de SIIJ gepaard ging met een stelsel van waarborgen die elke twijfel over de ongevoeligheid van de SIIJ voor politieke druk kunnen wegnemen.¹⁴⁸

309. Ik acht het niet nodig om een lange discussie te voeren over de specifieke aspecten van nationaal recht, waarvan de beoordeling hoe dan ook aan de nationale rechter staat. Ik wijs er alleen maar op dat de hoge raad voor de magistratuur op dat punt is tegengesproken door de

¹⁴⁷ Zie bijvoorbeeld technisch verslag van 2018, blz. 24, advies van de Commissie van Venetië nr. 950/2019 over noodverordeningen Geo nr. 7 en Geo nr. 12 tot wijziging van de wetten inzake het justitiële stelsel (Roemenië) [CDL-AD(2019)014, punt 40], en ad-hocverslag van de Greco over Roemenië (artikel 34) dat tijdens de 79e plenaire vergadering ervan op 23 maart 2018 (2018/2) is aangenomen, punt 34.

¹⁴⁸ Zie hierboven punt 288.

Roemeense regering, die ter terechtzitting heeft erkend dat veel van de waarborgen waarnaar de hoge raad voor de magistratuur verwijst, aanzienlijk zijn afgezwakt door de latere hervormingen die de regering in korte tijd bij noodverordeningen heeft doorgevoerd.

310. Zoals de Roemeense regering ter terechtzitting heeft erkend, is niet voor elke noodverordening tot wijziging van de bepalingen inzake de SIIJ aangetoond dat de vaststelling ervan spoedeisend was. Hoewel er enkele redenen zijn aangevoerd met betrekking tot noodverordeningen nr. 90/2018¹⁴⁹ en nr. 12/2019¹⁵⁰, heeft de Roemeense regering opgemerkt dat er voor noodverordeningen nr. 92/2018 en nr. 7/2019 geen sprake was van enige rechtvaardiging met betrekking tot de spoedeisendheid of de noodzaak om de bepalingen inzake de SIIJ te wijzigen.

311. Uit de bij het Hof ingediende opmerkingen blijkt dat de noodverordeningen de bepalingen met betrekking tot de selectieprocedure herhaaldelijk hebben gewijzigd en aldus de vereisten voor de samenstelling van de selectiecommissie hebben versoepeld.¹⁵¹ De Roemeense regering heeft ter terechtzitting erop gewezen dat zij in haar schriftelijke opmerkingen weliswaar had aangevoerd dat de procedure voor de benoeming van de aanklagers van de SIIJ een aanvullende garantie was, maar niets heeft gezegd over de latere bij noodverordening nr. 90/2018 doorgevoerde wijzigingen. Verder week artikel II van noodverordening nr. 90/2018 af van de bepalingen inzake de benoemingsprocedure teneinde te voorzien in de ad-interimbenoeming van de hoofdaanklager en ten minste een derde van de aanklagers van de SIIJ.

312. Naast de hierboven vastgestelde wijziging van de selectieprocedure, hebben deze noodverordeningen essentiële bepalingen betreffende de bevoegdheden en institutionele structuur van de afdeling ingevoerd en gewijzigd. In de eerste plaats is bij noodverordening nr. 7/2019 aan artikel 88¹ een nieuw lid 6 toegevoegd. In overeenstemming met die wijziging moet, wanneer het wetboek van strafvordering of enige andere bijzondere wet verwijst naar de „hiërarchisch hogere aanklager” in zaken betreffende strafbare feiten die onder de bevoegdheid van de SIIJ vallen, die uitdrukking aldus worden opgevat dat daarmee wordt bedoeld op de hoofdaanklager van de SIIJ, ook voor beslissingen die zijn genomen voordat die afdeling operationeel is geworden.¹⁵² In de tweede plaats heeft die verordening eveneens artikel 88⁸ gewijzigd door in lid 1, onder d), te voorzien in een nieuwe bevoegdheid van de SIIJ, die erin bestaat dat de SIIJ een beroep kan instellen of intrekken in zaken die onder de bevoegdheid van de afdeling vallen, waaronder zaken die bij de rechter aanhangig zijn of definitief zijn beslecht voordat de SIIJ operationeel wordt.

¹⁴⁹ Bij noodverordening nr. 90/2018 (hierboven, punt 27), die de waarborgen van de selectieprocedure wijzigde ten einde te voorzien in een ad-interimbenoeming van het bestuur en een derde van de aanklagers van de SIIJ, is een termijn van drie maanden vastgesteld, tot 23 oktober 2018, om de SIIJ operationeel te laten worden. De Roemeense regering heeft ter terechtzitting uitgelegd dat op basis van de considerans van die verordening de andere strafvervolgingsafdelingen vanaf die datum niet meer bevoegd waren voor de strafbare feiten waarvoor de SIIJ bevoegd was. Daarom werd het nodig geacht om bij noodverordening een afwijkende procedure in te voeren teneinde te voorzien in een ad-interimbenoeming van het bestuur van de afdeling en een derde van de aanklagers.

¹⁵⁰ De spoedeisendheid van noodverordening nr. 12/2019 (hierboven, punt 34) werd gerechtvaardigd door de noodzaak om regels vast te stellen betreffende de status en de taken van de politiefunctionarissen en de specialisten die voor de SIIJ optreden.

¹⁵¹ Artikel 88⁵, lid 5, is gewijzigd bij noodverordening nr. 92/2018 (hierboven weergegeven in punt 30), en noodverordening nr. 7/2019 heeft twee nieuwe leden ingevoegd in artikel 88⁵ (hierboven, punt 32).

¹⁵² Zoals de Roemeense regering ter terechtzitting heeft opgemerkt, bepaalt artikel 88¹, lid 5, dat de procureur-generaal bevoegdheidsconflicten moet regelen. De Commissie van Venetië heeft aangegeven dat het onzeker is of die waarborg doeltreffend is, gelet op het potentiële aantal conflicten en de middelen van de procureur-generaal om alle zaken te onderzoeken. Advies van de Commissie van Venetië nr. 950/2019 over noodverordeningen Geo nr. 7 en Geo nr. 12 tot wijziging van de wetten inzake het justitiële stelsel (Roemenië) [CDL-AD(2019)014, punt 40].

313. Het blijkt dus dat de Roemeense regering in korte tijd niet minder dan vier noodverordeningen heeft vastgesteld tot wijziging van bepaalde aspecten van de bij wet nr. 207/2018 ingevoerde bepalingen betreffende de SIIJ. Dat is met name het geval voor de procedure voor de benoeming en selectie van de hoofdaanklager en de aanklagers ervan, maar ook voor andere belangrijke aspecten van de bevoegdheden van de afdeling en de status ervan binnen het openbaar ministerie, zonder dat de spoedeisendheid van het regeringsoptreden steeds werd gerechtvaardigd.

314. Volgens de Commissie bevestigen die gegevens dat er een ernstig risico bestaat dat de onafhankelijkheid van het justitiële stelsel wordt aangetast, waarbij dit risico nog wordt verergerd door het snelle en directe optreden van de regering door middel van noodverordeningen, hetgeen ook negatieve gevolgen heeft voor de publieke perceptie van politieke beïnvloeding van het gerechtelijk apparaat.

315. Al die factoren nopen mij tot de slotsom dat, anders dan de hoge raad voor de magistratuur stelt, de regeling betreffende de SIIJ onvoldoende waarborgen biedt om elk risico van politieke beïnvloeding van de werking en samenstelling ervan uit te sluiten. Inhoudelijk zijn de door de hoge raad voor de magistratuur bedoelde garanties later afgezwakt door middel van noodverordeningen, waarbij de institutionele opzet van de afdeling, de regels ervan voor de benoeming van aanklagers en de verhouding van de afdeling tot andere strafvervolgingsafdelingen ook herhaaldelijk zijn gewijzigd. Tot slot is dit alles gebeurd in het kader van de reeds vrij twijfelachtige opzet van de SIIJ, die om de in de vorige afdeling uiteengezette redenen om te beginnen al niet zeer solide was wat de externe perceptie van de onafhankelijkheid betreft.

iii) Context en praktische werking

316. Mijns inziens volstaan de voorgaande overwegingen om een nuttig antwoord te geven op de aan het Hof gestelde vragen. Wanneer de nationale rechterlijke instanties uiteindelijk uitspraak doen over de verenigbaarheid van het nationale recht met het Unierecht, mogen zij bij de beoordeling van de toereikendheid van de waarborgen waarin, zoals hierboven is vermeld, moet worden voorzien, evenwel ook rekening houden met de feitelijke en contextuele omstandigheden waarin de SIIJ haar taken na haar oprichting heeft uitgevoerd.

317. Wat in de eerste plaats de praktische gevolgen van de (vaak gewijzigde) regels voor de selectie en benoeming van de hoofdaanklager en aanklagers van de SIIJ betreft, heeft OL ter terechtzitting erop gewezen dat de benoemings- en ontzettingsbevoegdheid in de praktijk was beperkt tot een kleine groep van leden van de hoge raad voor de magistratuur die op dat moment de regering steunden. De vereniging „beweging ter bescherming van de status van aanklagers” heeft met name betoogd dat zowel de ad-interimhoofdaanklager als de nadien benoemde hoofdaanklager bijzondere banden had met de toenmalige regering.

318. Wat in de tweede plaats de door de SIIJ sinds haar oprichting verrichte handelingen betreft, hebben de rechtersforumvereniging en de vereniging „beweging ter bescherming van de status van aanklagers” een gedetailleerde beschrijving gegeven van de wijze waarop de SIIJ haar taken heeft uitgeoefend. Die belanghebbenden hebben aangevoerd dat de SIIJ onderzoeken heeft geopend en afgesloten zaken heeft heropend tegen leden van het gerechtelijk apparaat die zich in het openbaar tegen de wetswijzigingen hadden verzet, waaronder hooggeplaatste rechters en

aanklagers.¹⁵³ Zij merken ook op dat onderzoeken zijn ingesteld tegen openbare aanklagers die onderzoeken hadden ingesteld tegen leden van de partij die aan de macht was op het moment van vaststelling van de regels inzake de SIIJ. Ook is opgemerkt dat de SIIJ de beroepen in corruptie- en andere zaken met betrekking tot belangrijke leden van de partij die voordien aan de macht was, zonder opgave van redenen heeft ingetrokken en heeft getracht zich de bevoegdheid toe te eigenen over door andere strafvervolgingsafdelingen beheerde dossiers met betrekking tot leden van die partij. Andere kwesties, zoals gelekte informatie, bekendmaking van berichten zonder correcte anonimisering of een officiële onthulling van onjuiste informatie, zijn ook naar voren gebracht als argumenten die de aanname van het gebruik van de SIIJ voor andere doeleinden dan onpartijdige strafrechtelijke vervolging bevestigen.

319. Het staat niet aan het Hof om de hierboven geschetste feitelijke kwesties te beoordelen. Evenwel ben ik van mening dat nationale rechters, als een van de criteria voor de algemene beoordeling van de betrokken nationale bepalingen¹⁵⁴, rekening kunnen houden met objectieve gegevens over de omstandigheden waarin de SIIJ is opgericht en de praktische werking ervan, in de zin dat zij factoren vormen die de risico's van politieke beïnvloeding kunnen bevestigen of weerleggen. De bevestiging van een dergelijk risico kan bij justitiabelen immers gegronde twijfel doen rijzen over de ongevoeligheid van rechters voor externe beïnvloeding, aangezien dit risico de indruk ondermijnt dat rechters neutraal zijn ten opzichte van het aan hen voorgelegde belang, in het bijzonder bij corruptiezaken.

iv) Redelijke termijn

320. Ten slotte strekt de vijfde vraag in zaak C-291/19 ertoe te vernemen of artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, dat bepaalt dat „[e]enieder [...] recht [heeft] op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn”, zich verzet tegen de oprichting van de SIIJ, gelet op de wijze waarop de uitoefening van haar functie is geregeld en de wijze waarop haar bevoegdheid is vastgesteld, gezien het geringe aantal functies binnen deze afdeling.

321. De verwijzende rechter is van oordeel dat het risico bestaat dat zaken wegens de vervolgingsactiviteit van de SIIJ niet binnen een redelijke termijn zullen worden behandeld, in essentie gelet op het geringe aantal functies binnen die afdeling in verhouding tot het aantal zaken. Enerzijds was er op 5 maart 2019 van het toch al geringe aantal van 15 aanklagers in slechts 6 functies voorzien. Anderzijds waren er op het moment dat de SIIJ operationeel werd, al 1 422 zaken bij de SIIJ geregistreerd.

322. De verwijzende rechter merkt ook op dat er jaarlijks duizenden fictieve vorderingen worden ingesteld tegen leden van het gerechtelijk apparaat waarvoor ten minste enig onderzoek is vereist. Door die hoeveelheid zaken, in combinatie met het beheer van andere algemene dossiers en met de mogelijkheid (waarvan reeds gebruik is gemaakt) om zaken van andere strafvervolgingsafdelingen over te nemen, rijzen ernstige twijfels over het vermogen van de SIIJ om binnen een redelijke termijn een doeltreffend onderzoek uit te voeren.

323. In dezelfde lijn betogen de rechtersforumvereniging, de vereniging „beweging ter bescherming van de status van aanklagers”, de procureur-generaal en OL dat het geringe aantal aanklagers binnen de SIIJ onvermijdelijk leidt tot overbelasting. De procureur-generaal heeft

¹⁵³ Waaronder de voormalige procureur-generaal, de voormalige hoofdaanklager van de DNA, de voorzitter van de Înalta Curte de Casație și Justiție, leden van de hoge raad voor de magistratuur en rechters die een verzoek om een prejudiciële beslissing indienden bij het Hof.

¹⁵⁴ Zie hierboven punten 241-247 van deze conclusie.

daaraan toegevoegd dat de SIIJ ten tijde van de terechtzitting over zeven aanklagers beschikte en er ongeveer 4 000 zaken aanhangig waren, terwijl die afdeling in 2019 slechts 400 dossiers heeft behandeld.

324. Ik merk meteen op dat deze vraag verschilt van de andere in deze afdeling onderzochte prejudiciële vragen, aangezien zij uitsluitend ziet op de procedurele rechten van de leden van het gerechtelijk apparaat, ongeacht de gevolgen ervan voor hun onafhankelijkheid of onpartijdigheid. Daarom stelt de Commissie dat de vraag aldus moet worden geherformuleerd dat zij ertoe strekt te vernemen of artikel 47 van het Handvest in de specifieke omstandigheden van het hoofdgeding eraan in de weg staat dat de verwijzende rechter een zaak naar de SIIJ verwijst, indien het beroep wordt toegewezen.¹⁵⁵ De Commissie betoogt dat in een zaak waarin een nationale rechter een zaak moet verwijzen naar de openbare aanklager, artikel 47, tweede alinea, van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het die rechter verhindert dat te doen indien het zeer waarschijnlijk is dat de strafprocedure niet binnen een redelijke termijn zal worden afgerond.

325. Een dergelijke herformulering is volgens mij niet nodig. Mijns inziens illustreert de door de verwijzende rechter opgeworpen problematiek nogmaals het dubbele aspect van de hierboven reeds besproken toetsingsfunctie van de bepalingen van het Handvest¹⁵⁶: artikel 47, tweede alinea, van het Handvest dient als maatstaf voor de concrete toetsing van de verenigbaarheid in de individuele zaak, hetgeen niet belet dat het Handvest ook als maatstaf dient voor de abstracte toetsing van de nationale regels inzake de SIIJ.

326. In de onderhavige zaak vloeien die twee aspecten overigens daadwerkelijk ineen. De specifieke (subjectieve) benadering van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest moet in casu ook worden toegepast bij een abstract (objectief) onderzoek naar de gevolgen van de regels inzake de SIIJ voor de mogelijke duur van de procedures. De verwijzende rechter wenst immers niet te vernemen of de procedure in de individuele zaak van de verzoeker reeds onredelijk lang heeft geduurd, maar of het feit dat de institutionele opzet van de SIIJ tot dat resultaat kan leiden, schending van de waarborgen van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest oplevert.

327. Artikel 47, tweede alinea, van het Handvest komt overeen met artikel 6, lid 1, EVRM. De werkingssfeer en de inhoud ervan mogen in overeenstemming met artikel 52, lid 3, van het Handvest niet worden uitgelegd op een wijze die afbreuk doet aan de normen van het EVRM.

328. Overeenkomstig de rechtspraak van het EHRM gaat de in artikel 6, lid 1, EVRM bedoelde „redelijke termijn” in op het tijdstip waarop een persoon „in beschuldiging wordt gesteld”.¹⁵⁷ Het begrip „beschuldiging” is door het EHRM flexibel en inhoudelijk uitgelegd. Het tijdstip waarnaar het verwijst, omvat het moment waarop een bevoegde autoriteit officieel kennisgeeft van een beschuldiging dat de persoon een strafbaar feit heeft gepleegd, maar ook het moment waarop

¹⁵⁵ Ik herinner eraan dat, zoals ik in punt 187 van de onderhavige conclusie in herinnering heb gebracht, de Commissie van mening is dat artikel 47 uitsluitend van toepassing is indien het hoofdgeding betrekking heeft op een situatie van het „ten uitvoer brengen van het Unierecht”.

¹⁵⁶ Zie punten 198-202 hierboven.

¹⁵⁷ Zie bijvoorbeeld EHRM, 5 oktober 2017, Kalēja tegen Letland (CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, § 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

maatregelen die door de autoriteiten op basis van een verdenking van die persoon werden genomen aanzienlijke gevolgen hebben gehad voor diens situatie.¹⁵⁸ Zoals de Commissie heeft opgemerkt, kan die uitlegging dus betrekking hebben op de periode van het vooronderzoek.¹⁵⁹

329. Het is juist dat het EHRM het redelijke karakter van de duur van de procedure onderzoekt in het licht van de specifieke omstandigheden van elke zaak, rekening houdend met de complexiteit van de zaak, het gedrag van de verzoeker en van de bevoegde autoriteiten, en het belang van het geding voor de verzoeker.¹⁶⁰ Dat staat mijns inziens echter niet in de weg aan het onderzoek van de institutionele regelingen die, vrijwel onvermijdelijk, leiden tot schending van het vereiste van een „redelijke termijn” in lopende procedures.

330. In de onderhavige zaak, waarin de beoordeling van de verenigbaarheid van een institutionele structuur van het openbaar ministerie met het Unierecht aan de orde is, zullen de voor de beoordeling relevante gegevens in abstracto in aanmerking worden genomen. Bij de beoordeling in die context komt met name het „gedrag van de bevoegde autoriteiten” om de hoek kijken. Artikel 6, lid 1, EVRM verplicht staten ertoe om hun justitiële stelsel aldus te organiseren dat hun rechterlijke instanties aan elk van de eisen van het EVRM kunnen voldoen.¹⁶¹ Die eisen zien uiteraard ook op de werking en de handelingen van het openbaar ministerie.¹⁶² Vertragingen als gevolg van een achterstand van zaken zijn dan ook geen rechtvaardiging, aangezien staten niet alleen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de vertraging in een bepaalde zaak „maar ook voor het niet verhogen van de middelen in geval van een achterstand van zaken, of voor structurele tekortkomingen in hun justitiële stelsel die tot vertragingen leiden”¹⁶³.

331. Mijns inziens volgt uit die gegevens dat artikel 47, tweede alinea, van het Handvest de verplichting voor de lidstaten bevat om hun justitiële stelsel aldus te organiseren dat is voldaan aan de eisen, onder meer, met betrekking tot de redelijke duur van de procedure. Derhalve verzet die bepaling zich ertegen dat lidstaten een strafvervolgingsafdeling oprichten waarvoor, gelet op het grote aantal uit haar bevoegdheid voortvloeiende zaken, in een onvoldoende aantal aanklagers is voorzien, zodat de operationele werking ervan zeker zal leiden tot een onredelijke duur van de strafprocedure, waaronder die tegen rechters.

c) Tussenconclusie

332. Gelet op het voorgaande, geef ik in overweging de vierde en de vijfde vraag in zaak C-127/19, de vierde vraag in zaak C-291/19 en de vierde vraag in zaak C-355/19 te beantwoorden als volgt: artikel 47, tweede alinea, van het Handvest en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de oprichting van een bijzondere

¹⁵⁸ Zie bijvoorbeeld EHRM, 11 juni 2015, Tychko tegen Rusland (CE:ECHR:2015:0611JUD005609707, § 63). Zie in de context van richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PB 2013, L 294, blz. 1) ook arrest van 12 maart 2020, VW (Recht op toegang tot een advocaat bij niet-verschijning) (C-659/18, EU:C:2020:201, punten 24-27).

¹⁵⁹ EHRM, 22 mei 1998, Hozee tegen Nederland (CE:ECHR:1998:0522JUD002196193, § 43); EHRM, 18 januari 2007, Šubinski tegen Slovenië (CE:ECHR:2007:0118JUD001961104, §§ 65-68), en EHRM, 5 oktober 2017, Kalēja tegen Letland (CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, §§ 37-40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁶⁰ Zie onder meer EHRM, 10 september 2010, McFarlane tegen Ierland (CE:ECHR:2010:0910JUD003133306, § 140).

¹⁶¹ EHRM, 25 november 1992, Abdoella tegen Nederland (CE:ECHR:1992:1125JUD001272887, § 24).

¹⁶² Zie van de vele gevallen waarin het gedrag van het openbaar ministerie tot de onredelijke duur van de procedure heeft geleid, EHRM, 26 november 1992, Francesco Lombardo tegen Italië (CE:ECHR:1992:1126JUD001151985, § 22).

¹⁶³ EHRM, 10 mei 2011, Dimitrov en Hamanov tegen Bulgarije (CE:ECHR:2011:0510JUD004805906, § 72). Zie ook EHRM, 13 juli 1983, Zimmermann en Steiner tegen Zwitserland (CE:ECHR:1983:0713JUD000873779, §§ 29-32).

strafvervolgingsafdeling die als enige bevoegd is voor door leden van het gerechtelijk apparaat gepleegde strafbare feiten, indien de oprichting van een dergelijke afdeling niet wordt gerechtvaardigd door waarheidsgetrouwe en voldoende zwaarwegende redenen die op ondubbelzinnige en toegankelijke wijze aan het publiek kenbaar worden gemaakt en indien daaraan onvoldoende waarborgen worden verbonden om elk risico van politieke beïnvloeding van de werking en samenstelling ervan uit te sluiten. Bij hun beoordeling van de vraag of dat inderdaad het geval is, mogen de nationale rechterlijke instanties rekening houden met objectieve gegevens over de omstandigheden waarin een dergelijke strafvervolgingsafdeling is opgericht en de latere praktische werking ervan.

333. De vijfde vraag in zaak C-291/19 dient mijns inziens aldus te worden beantwoord dat artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, betreffende het recht op een eerlijk proces door middel van een behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn, zich ertegen verzet dat lidstaten een strafvervolgingsafdeling oprichten waarvoor, gelet op het grote aantal uit haar bevoegdheid voortvloeiende zaken, in een onvoldoende aantal aanklagers is voorzien, zodat de operationele werking ervan zal leiden tot een onredelijke duur van de strafprocedure. Het staat aan de verwijzende rechters om in het licht van alle relevante gegevens waarover zij beschikken, te beoordelen of de nationale bepalingen betreffende de oprichting, samenstelling en werking van de SIIJ aan die eisen voldoen.

V. Conclusie

334. Ik geef het Hof in overweging te beslissen als volgt:

- De tweede prejudiciële vraag in zaak C-195/19, voor zover zij betrekking heeft op artikel 9 VEU en artikel 67, lid 1, VWEU, en de derde prejudiciële vraag in die zaak zijn niet-ontvankelijk.
- De eerste vraag in de zaken C-83/19, C-127/19, C-291/19 en C-355/19 moet worden beantwoord als volgt:

Beschikking 2006/928/EG 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 en de door de Commissie op basis van die beschikking opgestelde verslagen zijn handelingen van een instelling van de Unie in de zin van artikel 267 VWEU en kunnen dus ter uitlegging worden voorgelegd aan het Hof.

- Bij onderzoek van het eerste onderdeel van de tweede vraag in de zaken C-83/19, C-127/19 en C-355/19 is niet gebleken van feiten of omstandigheden die twijfel kunnen doen rijzen over het feit dat beschikking 2006/928, in haar huidige vorm, rechtsgeldig is vastgesteld op grond van het toetredingsverdrag.
- Het tweede deel van de tweede vraag in de zaken C-83/19, C-127/19 en C-355/19, de eerste vraag in zaak C-195/19 en de tweede vraag in zaak C-291/19 dienen te worden beantwoord als volgt:

Beschikking 2006/928 is juridisch bindend. De door de Commissie in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing opgestelde verslagen zijn niet juridisch bindend voor Roemenië. Die lidstaat moet evenwel naar behoren rekening houden met die verslagen

bij zijn inspanningen om te voldoen aan zijn verplichtingen om de in de bijlage bij beschikking 2006/928 genoemde ijkpunten te bereiken, met inachtneming van het vereiste van loyale samenwerking van artikel 4, lid 3, VEU.

- De derde vraag in zaak C-83/19 dient te worden beantwoord als volgt:

Artikel 47, tweede alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan nationale bepalingen waarbij de regering, in afwijking van de normaal toepasselijke rechtsregels, een regeling vaststelt voor de ad-interimbenoeming in de bestuursfuncties van het orgaan dat is belast met het verrichten van tuchtonderzoeken binnen het gerechtelijk apparaat, die in de praktijk ertoe leidt dat een persoon wiens mandaat reeds is verstreken, opnieuw in dienst wordt genomen.

- De vierde en de vijfde vraag in zaak C-127/19, de vierde vraag in zaak C-291/19 en de vierde vraag in zaak C-355/19 dienen te worden beantwoord als volgt:

Artikel 47, tweede alinea, van het Handvest en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de oprichting van een bijzondere strafvervolgingsafdeling die als enige bevoegd is voor door leden van het gerechtelijk apparaat gepleegde strafbare feiten, indien de oprichting van een dergelijke afdeling niet wordt gerechtvaardigd door waarheidsgetrouwe en voldoende zwaarwegende redenen die op ondubbelzinnige en toegankelijke wijze aan het publiek kenbaar worden gemaakt en indien daaraan onvoldoende waarborgen worden verbonden om elk risico van politieke beïnvloeding van de werking en samenstelling ervan uit te sluiten. Bij hun beoordeling van de vraag of dat inderdaad het geval is, mogen de nationale rechterlijke instanties rekening houden met objectieve gegevens over de omstandigheden waarin een dergelijke strafvervolgingsafdeling is opgericht en de latere praktische werking ervan.

- Het antwoord op vijfde vraag in zaak C-291/19 luidt dat artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, betreffende het recht op een eerlijk proces door middel van een behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn, zich ertegen verzet dat lidstaten een strafvervolgingsafdeling oprichten waarvoor, gelet op het grote aantal uit haar bevoegdheid voortvloeiende zaken, in een onvoldoende aantal aanklagers is voorzien, zodat de operationele werking ervan zal leiden tot een onredelijke duur van de strafprocedure. Het staat aan de verwijzende rechters om in het licht van alle relevante gegevens waarover zij beschikken, te beoordelen of de nationale bepalingen betreffende de oprichting, samenstelling en werking van de Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (afdeling voor onderzoek naar strafbare feiten die zijn gepleegd binnen het gerechtelijk apparaat) inderdaad tot dat resultaat kunnen leiden.