



Datum van inontvangstneming : 04/04/2019

**Zaak C-83/19****Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

5 februari 2019

**Verwijzende rechter:**

Tribunalul Olt (Roemenië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

5 februari 2019

**Verzoekende partij:**

Asociația „Forumul Judecătorilor din România”

**Verwerende partij:**

Inspekția Judiciară

---

[omissis]

**TRIBUNAL OLT (rechter in eerste aanleg Olt, Roemenië)**

**Secția a II-a civilă și de contencios administrativ și fiscal (tweede civiele kamer voor bestuurs- en belastingzaken)**

[omissis]

**VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING (*VERSNELDE*  
PROCEDURE)**

De Tribunal Olt, op verzoek van de verzoekende partij, ASOCIAȚIA „FORUMUL JUDECĂTORILOR DIN ROMÂNIA” (vereniging „Forum van rechters van Roemenië”), gelet op het arrest van 29 januari 2019, **uit hoofde van artikel 267, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) (gelezen in samenhang met artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof)**, verzoekt

**HET HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE**

om een beslissing over de volgende prejudiciële vragen inzake de uitlegging van de handelingen van een instelling van de Unie, te weten **beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie (PB 2006, L 354, blz. 56)**, alsook van de bepalingen van het Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie, dat op 25 april 2005 in Luxemburg door Roemenië is ondertekend (hierna: „toetredingsverdrag”) en van artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), aangezien een beslissing ter zake dienstig is voor de beslechting van een interne zaak die is ingeschreven bij de Tribunal Olt [omissis]:

1. **Dient het bij beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006 ingestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing te worden beschouwd als een handeling van een instelling van de Unie in de zin van artikel 267 VEU, die ter uitlegging kan worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie?**
2. **Behoren de inhoud, de aard en de looptijd van het bij beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006 ingestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing tot de werkingssfeer van het Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie, dat op 25 april 2005 in Luxemburg door Roemenië is ondertekend? 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, van het Verdrag betreffende de Europese Unie 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 *Inspectia Judiciară* (gerechtelijke inspectie, Roemenië), zelfs indien het om een voorlopige benoeming gaat? [Or. 2]**
4. **Dient artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie aldus te worden uitgelegd dat de lidstaten bij procedures waarbij de regering het bestuur van de *Inspectia Judiciară* (gerechtelijke inspectie, Roemenië) rechtstreeks benoemt, zelfs indien het om een voorlopige benoeming gaat, 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/EG van de Commissie van 13 december 2006 ingestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing?**

**Voorwerp van het geding. Relevante feiten**

- 1 Bij de Tribunal Olt is op 24 september 2018 een vordering [omissis] ingesteld door de verzoekende partij, ASOCIAȚIA „FORUMUL JUDECĂTORILOR DIN ROMÂNIA”, tegen de verwerende partij, de GERECHTELIJKE INSPECTIE, waarin verzoekster vraagt verweerster te gelasten de informatie te verstrekken waarom zij in de punten II en III van het op 27 augustus 2018 bij verweerster ingekomen verzoek heeft gevraagd [omissis].
- 2 In het verzoekschrift vermeldt verzoekster dat verweerster slechts gedeeltelijk heeft geantwoord op het verzoek van 31 augustus 2018 om informatie van openbaar belang te verstrekken, middels een brief [omissis] waarin een reeks onsamenhangende verklaringen waren gebundeld om de indruk te wekken dat de wettelijke verplichting was nagekomen, maar die hoegenaamd niet aansloten op de precieze inhoud van de vraag van verzoekster, die verweerster had gevraagd om haar verscheidene gegevens te verstrekken met betrekking tot de jaren 2014-2018, uit de door de gerechtelijke inspectie bewaarde gegevens, die rechtstreeks voortvloeien uit de activiteiten van deze instantie.
- 2.1. Een gedeelte van de aan verweerster gerichte vragen had meer in het bijzonder betrekking op statistieken aangaande de zaken die bij de gerechtelijke inspectie waren ingeschreven: *1. Hoeveel zaken tegen magistraten – respectievelijk rechters en aanklagers – zijn bij de gerechtelijke inspectie ingeschreven voor de periode 2014-2018 (met betrekking tot overtredingen van het tuchtreglement en/of de gedragscode)[?]; 2. In hoeveel gevallen heeft de gerechtelijke inspectie tijdens diezelfde periode ambtshalve een procedure ingeleid tegen respectievelijk magistraten, rechters en aanklagers met betrekking tot de tuchtrechtelijke of deontologische verantwoordelijkheid[?]; 3. Hoeveel klachten tegen respectievelijk magistraten, rechters en aanklagers werden tijdens dezelfde periode ontvangen van het ministerie van Justitie[?]; 4. In hoeveel zaken die werden geopend naar aanleiding van een klacht is een tuchtprocedure ingeleid tegen respectievelijk magistraten, rechters en aanklagers[?]; 5. In hoeveel ambtshalve door de gerechtelijke inspectie ingeleide zaken is een tuchtprocedure ingeleid tegen respectievelijk magistraten, rechters en aanklagers[?]; 6. In hoeveel zaken waarin een tuchtprocedure is ingeleid tegen respectievelijk magistraten, rechters en aanklagers zijn definitief geworden straffen uitgesproken?; 7. In hoeveel zaken is een procedure vanwege inbreuken op de gedragscode ingeleid tegen respectievelijk magistraten, rechters en aanklagers, en in hoeveel van die zaken zijn er definitief geworden beslissingen houdende toewijzing van het beroep uitgesproken[?]*

- 2.2. Een ander gedeelte van de vragen vloeide voort uit de openbare informatie die door de gerechtelijke inspectie zelf was meegedeeld met betrekking tot de sluiting van een memorandum door deze instelling met de Serviciul Român de Informații (Roemeense inlichtingendienst), dat van kracht was gedurende dezelfde periode 2014-2018, en betrof een verzoek om verzoekster de volgende zaken mee te delen: *1. een kopie van dat memorandum, voor zover het gederubriceerd is, en, subsidiair, vermelding van de datum waarop de derubriceringsprocedure is ingeleid, indien van toepassing, alsook de fase waarin die procedure zich bevindt; 2. een kopie van de handeling waarmee het memorandum is beëindigd, zoals publiekelijk is verkondigd; 3. hoeveel klachten tegen respectievelijk magistraten, [Or. 3] rechters en aanklagers door de Roemeense inlichtingendienst aan de gerechtelijke inspectie zijn toegezonden uit hoofde van het memorandum van samenwerking tussen beide instanties[?]; 4. in hoeveel van de bij de gerechtelijke inspectie ingeschreven zaken er een uitwisseling van enigerlei aard heeft plaatsgevonden met de Roemeense inlichtingendienst of met andere inlichtingendiensten uit hoofde van het memorandum en daarbuiten[?]*
- 2.3. Verzoekster heeft het antwoord van verweerster bij het dossier gevoegd, waarin verweerster haar mededeelt dat „in de periode van 1 augustus tot 1 oktober 2018 een thematische controle heeft plaatsgevonden met betrekking tot de eerbiediging van de algemene beginselen die van toepassing zijn op de activiteiten van de rechterlijke autoriteit in zaken die onder de bevoegdheid van de Direcția Națională Anticorupție (nationale directoraat voor corruptiebestrijding, DNA) vallen en die betrekking hebben op of verband houden met magistraten en dat de enige informatie die op dit moment openbaar is, de informatie is die is verstrekt in het persbericht van 24 augustus 2018. Het controleverslag wordt na goedkeuring door de Consiliul Superior al Magistraturii (hoge raad voor de magistratuur) gepubliceerd op de website [www.inspectiajudiciara.ro](http://www.inspectiajudiciara.ro).”. Wat het voornoemde memorandum betreft, werd aan verzoekster meegedeeld dat hiervoor een gerubriceerde informatieregeling gold tot aan het einde van de derubriceringsprocedure, waardoor de gevraagde informatie niet kon worden verstrekt.
- 2.4. Verzoekster verduidelijkt dat zij niet langer wil aandringen wat punt I van het verzoek om openbare informatie mee te delen betreft, hoewel de weigering ongerechtvaardigd was, aangezien zij dezelfde openbare informatie had opgevraagd bij de hoofdeigenaar van die informatie, te weten het nationale directoraat voor corruptiebestrijding. Met betrekking tot de overige informatie heeft zij naar eigen zeggen echter geen antwoord gekregen. Punt II van het verzoek had betrekking op gegevens die voortvloeien uit de activiteiten van verweerster, de gerechtelijke inspectie, die van dezelfde aard zijn als de gegevens die door verweerster worden verzameld bij de thematische controle inzake de „eerbiediging van de algemene beginselen die van toepassing zijn op de activiteiten van de rechterlijke autoriteit in zaken die onder de bevoegdheid van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding vallen en die betrekking hebben op of verband houden met magistraten”, met dat verschil dat de door verzoekster opgevraagde gegevens betrekking hebben op de tuchtrechtelijke of deontologische

verantwoordelijkheid van de magistraten en niet op de bijzondere strafrechtelijke aansprakelijkheid (in de zaken die onder de bevoegdheid van de DNA vallen). Verzoekster heeft evenmin een antwoord gekregen met betrekking tot punt III van het verzoek, hoewel zij zelf aangeeft geen concrete informatie te hebben opgevraagd die het geheim van het memorandum zou kunnen schenden, maar alleen algemene statistische gegevens die voortvloeien uit de activiteiten van verweerster.

- 3 In haar verweerschrift van 26 oktober 2018 stelt verweerster, de gerechtelijke inspectie, dat de door wet nr. 544/2001 verleende subjectieve rechten van verzoekster niet zijn geschonden en dat zij het verzoek om de gerechtelijke inspectie te verplichten een antwoord te sturen met de gevraagde informatie ongegrond acht. Zij vraagt derhalve om het verzoek als ongegrond af te wijzen.

[omissis] **[Or. 4]** [omissis] [aspecten met betrekking tot de inhoud van de zaak, terwijl de prejudiciële verwijzing betrekking heeft op de exceptie betreffende het gebrek aan bewijs voor de hoedanigheid van vertegenwoordiger van de ondertekenaar van het verweerschrift – zie punt 4.7.]

- 4 In haar **memorie van repliek** werpt verzoekster *de exceptie* op dat *de hoedanigheid van vertegenwoordiger* van de ondertekenaar van het verweerschrift, rechter Lucian Netejoru, *niet is aangetoond*, in twee opzichten: 1. de bevoegde autoriteit, de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur, heeft geen bestuurshandeling tot benoeming van de hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie vastgesteld waarin is verklaard dat is voldaan aan de wettelijke voorwaarden om dit ambt ad interim uit te oefenen; 2. de bepalingen van Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018 pentru completarea articolului 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”) zijn ongrondwettig. [omissis]

- 4.1. In de motivering van de exceptie roept verzoekster de bepalingen in van artikel 82, lid 1, van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, waarin is bepaald dat wanneer de rechter vaststelt dat de hoedanigheid van vertegenwoordiger van de persoon die namens de partij is opgetreden niet is aangetoond, hij voorziet in een korte termijn om de situatie recht te zetten, waarna, indien dat niet gebeurt, het verzoekschrift nietig wordt verklaard. Zij roept eveneens artikel 151, lid 3, van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering in, volgens hetwelk „de vertegenwoordiger in rechte een voor eensluidend gewaarmerkt afschrift bijvoegt dat zijn hoedanigheid bewijst”, **[Or. 5]** en vraagt dat verweerster wordt opgeroepen om de eerste terechtzitting bij te wonen, met de uitdrukkelijke vermelding dat het bewijs voor de hoedanigheid van vertegenwoordiger in rechte bij het dossier wordt gevoegd, op straffe van nietigverklaring van het verweerschrift, en dat het overeenkomstig artikel 35 van wet nr. 317/2004 vastgestelde besluit van de voltallige zitting van de hoge raad voor de magistratuur, waarin wordt verklaard dat rechter Lucian Netejoru voldoet

aan de wettelijke voorwaarden om het ambt van hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie ad interim uit te oefenen, bij het dossier wordt gevoegd.

- 4.2. Een reeks argumenten heeft betrekking op de bepalingen van artikel 133, lid 1, van de Roemeense grondwet, waarin is bepaald dat „de hoge raad voor de magistratuur [...] de hoeder [is] van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht”, wat inhoudt dat hij de discretionaire bevoegdheid niet alleen uitoefent om de hoofdinspecteur en de adjunct-hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie te benoemen, volgens de in artikel 67 van wet nr. 317/2004 vastgestelde voorwaarden, maar ook om dergelijke bestuursfuncties die vacant zijn geworden na het verstrijken van de ambtstermijn, aan personen te delegeren volgens de voorwaarden die zijn vastgesteld in artikel 57 van Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (wet nr. 303/2004 betreffende de status van rechters en aanklagers), en om na te gaan of aan de wettelijke voorwaarden voor de uitoefening van interim-functies is voldaan (hetgeen in wezen ook een vorm van delegatie is).
- 4.3. Verzoekster stelt dat dit de eerbiediging verzekert van het rechtsbeginsel van „specialia generalibus derogant”, dat inhoudt dat de algemene wet van toepassing is wanneer er met betrekking tot een bepaalde materie geen andersluidende bijzondere bepalingen bestaan, en van het beginsel van juridische symmetrie, dat inhoudt dat de bevoegdheid om voorlopige maatregelen te nemen (delegatie aan een gerechtelijke inspecteur om het ambt ad interim te vervullen of de vaststelling dat het gaat om een geval waarin de post automatisch vacant wordt) aan dezelfde overheidsinstantie toebehoort als die welke belast is met de vaste benoeming in een dergelijke bestuursfunctie, te weten de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur.
- 4.4. Verzoekster is in dat verband van mening dat een wetgevende maatregel zoals die is genomen bij noodverordening nr. 77/2018 de hoge raad voor de magistratuur niet kan ontheffen uit zijn bevoegdheid, die voortvloeit uit zijn constitutionele rol als hoeder van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, om de wetshandhaving te verzekeren middels de vaststelling van een bestuurshandeling waarin wordt verklaard dat een bepaald persoon in de bij wet vastgestelde situatie verkeert en functies ad interim kan uitoefenen, net omdat het bij betrekkingen van burgerlijk procesrecht en bestuursrecht van essentieel belang is dat de bekleeder van een ambt zijn legitimiteit kan aantonen aan de hand van besluiten tot benoeming in het ambt of tot wijziging van het dienstverband. Zij geeft in dat verband aan dat de bij wet vastgestelde beperking van de benoemingscriteria voor interim-bestuursleden niet kan rechtvaardigen dat er geen besluit betreffende de loopbaan is vastgesteld waarin is verklaard dat de wettelijke vereisten zijn nageleefd en eventueel dat niets in de weg staat aan de uitvoering van de wet (zoals het feit dat de hoedanigheid van gerechtelijk inspecteur verloren is gegaan bij het verstrijken van het mandaat voor de bestuursfunctie, het feit dat de persoon in kwestie geen toestemming heeft gegeven voor deze „delegatie van rechtswege”, of andere feiten).

- 4.5. Een andere reeks argumenten op basis waarvan verzoekster van mening is dat de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de gerechtelijke inspectie niet is aangetoond volgens de bij wet bepaalde voorwaarden, heeft betrekking op de ongrondwettigheid van de bepalingen van noodverordening nr. 77/2018 (artikelen I en II) gelet op artikel 1, leden 3 en 5, artikel 4, lid 2, artikel 15, lid 2, artikel 16, lid 1, artikel 133, lid 1, en artikel 134, lid 4, van de Roemeense grondwet. Ter onderbouwing van die argumenten heeft verzoekster de exceptie van ongrondwettigheid van bovengenoemde bepalingen bij haar memorie van repliek gevoegd, waarin zij aanvoert dat indien de genoemde wettelijke bepalingen ongrondwettig worden verklaard, dit bewijst dat de betrokkene niet bevoegd is om verweerster te vertegenwoordigen in rechte, los van de vraag of er al dan niet een besluit van de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur nodig is **[Or. 6]** als bewijs van de vertegenwoordiging in rechte, en leidt tot nietigverklaring van het processtuk, te weten het bij het dossier gevoegde verweerschrift, waarin bewijs is aangevoerd, een exceptie is ingeroepen en verweermiddelen zijn aangevoerd, die niet in aanmerking zullen worden genomen bij de beslechting van de zaak.
- 4.6. [omissis] [aspecten met betrekking tot de exceptie betreffende het tenietgaan van het voorwerp]
- 4.7. Later heeft verzoekster een verzoek ingediend om een zaak aanhangig te maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, gevolgd door een memorie van toelichting, waarin zij verduidelijkt dat het verzoek om een zaak aanhangig te maken bij het Hof betrekking had op de exceptie betreffende het gebrek aan bewijs voor de hoedanigheid van vertegenwoordiger van de ondertekenaar van het verweerschrift, rechter Lucian Netejoru, omdat de bevoegde autoriteit, de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur, geen bestuurshandeling tot benoeming van de hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie heeft vastgesteld waarin is verklaard dat is voldaan aan de wettelijke voorwaarden om het ambt van hoofdinspecteur ad interim uit te oefenen. Gelet op de desbetreffende bepalingen vormt de verlenging door de regering van de mandaten van de huidige bestuursleden van de gerechtelijke inspectie een inbreuk op de bevoegdheden van de hoge raad voor de magistratuur, gezien de bevoegdheden van gerechtelijke hoofdinspecteurs en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, welke onafhankelijkheid van essentieel belang is om een daadwerkelijke rechterlijke bescherming te verzekeren. De onafhankelijkheid die onlosmakelijk verbonden is met het rechterlijke ambt, moet niet alleen worden gewaarborgd op het niveau van de Unie, voor de rechters van de Unie en de advocaten-generaal van het Hof, zoals bepaald in artikel 19, lid 2, derde alinea, VEU, maar ook op het niveau van de lidstaten van de Unie, voor de nationale rechters.
- 4.8. In diezelfde memorie van toelichting geeft verzoekster aan dat het verslag van de Europese Commissie in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing is bekendgemaakt op 13 november 2018, na de neerlegging van de memorie van repliek, en dat het derhalve nieuwe omstandigheden betreft die zijn



opgetreden in de loop van het proces, vóór de eerste terechtzitting. Zij is van mening dat de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de gerechtelijke inspectie niet is aangetoond overeenkomstig de wettelijke voorwaarden. Verzoekster voert aan dat **indien de niet-nakoming van de verplichtingen van Roemenië binnen de context van de Europese Unie [mechanisme voor samenwerking en toetsing, artikel 19, lid 1, tweede alinea, en artikel 2 VEU] en, allereerst, het bindende karakter van die verplichtingen worden vastgesteld, dat bewijst dat het recht om verweerster in rechte te vertegenwoordigen niet bestaat, los van de vraag of er al dan niet een besluit van de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur nodig is als bewijs van de vertegenwoordiging in rechte, en dat dit leidt tot nietigverklaring van het processtuk, te weten het bij het dossier gevoegde verweerschrift, waarin bewijs is aangevoerd, een exceptie is ingeroepen en verweermiddelen zijn aangevoerd, die niet in aanmerking zullen worden genomen bij de beslechting van de zaak. [Or. 7]**

- 4.9. De verweermiddelen die verweerster aanvoert met betrekking tot de exceptie betreffende het gebrek aan bewijs voor de hoedanigheid van vertegenwoordiger, hebben zowel betrekking op de ongrondwettigheid van de door verzoekster aangevochten wettelijke bepalingen als op de rechtsgrondslag voor haar vertegenwoordiging. Zo geeft zij aan dat besluit nr. 702/2015 van de hoge raad voor de magistratuur, waarbij Lucian Netejoru tot hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie is benoemd, te vinden is op de officiële website van de gerechtelijke inspectie, verwijst zij naar de bepalingen van noodverordening nr. 77/2018 en vraagt zij om de door verzoekster opgeworpen exceptie als ongegrond af te wijzen.
- 5 In de onderhavige zaak wijst de verwijzende rechter ab initio zowel op het bijzondere procedurele kader, gezien het voorwerp van de vordering en de partijen – verzoekster vertegenwoordigt een gedeelte van de Roemeense magistraten en rechters en verweerster is een vooraanstaande instelling van het Roemeense rechtsstelsel –, als op het bijzondere karakter van de door verzoekster, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, opgeworpen exceptie, **de exceptie betreffende het gebrek aan bewijs voor de hoedanigheid van vertegenwoordiger** van rechter Lucian Netejoru als hoofdinspecteur van de verwerende instantie. Met die exceptie heeft verzoekster de rechter gevraagd om rekening te houden met twee verschillende invalshoeken die de **grondslag van de vertegenwoordiging** zelf (die te vinden is in de bepalingen van noodverordening nr. 77/2018) op de helling plaatsen, aangezien zij betrekking hebben op de fase van de procedure waarin verweerster haar verweerschrift heeft ingediend: er zijn enerzijds grondwettelijke bepalingen ingeroepen, en anderzijds bepalingen van het Unierecht.
- 5.1. Overeenkomstig artikel 248 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering dient de rechter *eerst procedurele verweren te onderzoeken, evenals de verweren ten gronde die **het aanvoeren van bewijs** en, in voorkomend geval, de inhoudelijke behandeling van de zaak geheel of ten dele overbodig maken, en zich daarover*

**uit te spreken.** In artikel 82 van het door verzoekster genoemde wetboek van burgerlijke rechtsvordering is het volgende bepaald: „Wanneer de rechter vaststelt **dat de hoedanigheid van vertegenwoordiger van de persoon die namens de partij is opgetreden niet is aangetoond**, voorziet hij in een korte termijn om de situatie recht te zetten. Indien dat niet gebeurt, **wordt het verzoekschrift nietig verklaard**”. Deze bepalingen moeten in samenhang worden gelezen met artikel 205 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, waarin is bepaald dat het verweerschrift het processtuk is waarmee de verweerder zich verdedigt, in feite en in rechte, dat het antwoord bevat op alle in het verzoekschrift vermelde vorderingen en gronden, evenals de ter verweer aangevoerde bewijzen, en met artikel 208, lid 2, van datzelfde rechtsinstrument: *„Indien binnen de bij wet bepaalde termijn geen verweerschrift wordt ingediend, vervalt het recht van verweerster om bewijzen aan te voeren en excepties op te werpen, met uitzondering van excepties van orde, tenzij anders bepaald in de wet.”*

- 5.2. Teneinde zich te kunnen uitspreken over de opgeworpen exceptie, die **procedureel verweer** behelst, overeenkomstig artikel 245 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, heeft de verwijzende rechter vastgesteld dat artikel 255, lid 2, van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering van toepassing is (*„Indien een bepaald feit algemeen bekend is of niet wordt betwist, kan de rechter, gelet op de omstandigheden van de zaak, beslissen dat het niet nodig is om dat feit te bewijzen”*), gelezen in samenhang met artikel 251 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering (*„Datgene waarvan de rechter ambtshalve kennis hoort te hebben, hoeft niet te worden bewezen”*), aangezien de beslissingen van de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur openbaar zijn en door de Roemeense magistraten en dus ook bij de partijen en de rechter bekend zijn en de rechter de bepalingen van de wet hoort te kennen (overeenkomstig artikel 252, lid 1, van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering). Bovendien heeft verweerster zelf aangegeven dat de grondslag voor haar vertegenwoordiging besluit nr. 702 van de hoge raad voor de magistratuur van 30 juni 2015 is, dat te vinden is op haar website, op de pagina <http://www.inspectiajudiciara.ro/Organization.aspx> (laatst bekeken op 29 januari 2019), aangevuld met de bepalingen van noodverordening nr. 77/2018. **[Or. 8]**
- 5.3. De verwijzende rechter heeft vastgesteld dat verweerster op het tijdstip van indiening van haar verweerschrift ad interim werd vertegenwoordigd, overeenkomstig de bepalingen van noodverordening nr. 77/2018, aangezien besluit nr. 702 van de hoge raad voor de magistratuur van 30 juni 2015 de benoeming van rechter Lucian Netejoru voor een periode van drie jaar, met ingang van 1 september 2015, bevestigt en er geen ander besluit tot benoeming van de hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie is teruggevonden op de website van de hoge raad voor de magistratuur. Dat blijkt ook uit de bevindingen van het technische verslag van de Europese Commissie die bij het document „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” (Straatsburg, 13 november 2018) zijn gevoegd: „De Hoge Raad heeft geen vergelijkend examen georganiseerd voor de benoeming van het nieuwe

bestuur van de gerechtelijke inspectie, hoewel het mandaat van het bestuur *eind augustus 2018 afliep*. De regering heeft daarom als oplossing een noodverordening aangenomen waarmee het bestaande bestuur *ad interim* werd benoemd.” (blz. 22) [vrije vertaling]

- 5.4. In de conclusie van het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de voortgang van Roemenië met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing [SWD(2018) 551 final] van 13 november 2018 wordt die situatie overigens geanalyseerd en wordt vermeld dat „[d]e evaluatie van het verslag van januari 2017 [...] steeds de voorwaarde [impliceerde] dat geen negatieve stappen zouden worden gezet die de vooruitgang van de afgelopen tien jaar weer op losse schroeven zouden zetten. De inwerkingtreding van de wetten inzake het justitiële stelsel, de druk op de onafhankelijkheid van het gerecht [...] hebben de onomkeerbaarheid van de vooruitgang teniet gedaan of gecompromitteerd” (blz. 20). De verwijzende rechter stelt voorts dat een van de maatregelen om de in het verslag beschreven situatie te verhelpen, de volgende is: „[o]nmiddelbare benoeming door de Hoge Raad voor de magistratuur van een *interim-bestuur van de gerechtelijke inspectie en binnen drie maanden benoeming van een nieuw bestuur van de inspectie via een vergelijkend examen*”.

#### **Nationaal recht dat op de zaak van toepassing is. Relevante nationale rechtspraak**

- 6 Het in casu toepasselijke recht is hoofdzakelijk **ORDONANȚA DE URGENȚĂ NR. 77/2018** pentru completarea articolului 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), die in de Monitor Oficial nr. 767 van 5 september 2018 is verschenen:

„gezien het feit dat de gerechtelijke inspectie uit hoofde van artikel 65, lid 2, van Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (wet nr. 317/2004 betreffende de hoge raad voor de magistratuur), zoals opnieuw bekendgemaakt en naderhand gewijzigd, wordt geleid door een hoofdinspecteur, die belast is met het beheer en de organisatie van de werkzaamheden van de gerechtelijke inspectie, bijgestaan door een adjunct-hoofdinspecteur, die beiden worden benoemd middels een vergelijkend examen georganiseerd door de hoge raad voor de magistratuur,

gelet op het feit dat de ambtstermijn van hoofdinspecteur en adjunct-hoofdinspecteur overeenkomstig artikel 67 van wet nr. 317/2004, zoals opnieuw bekendgemaakt en naderhand gewijzigd, drie jaar bedraagt en slechts eenmaal kan worden verlengd onder de bij wet bepaalde voorwaarden,

gezien het feit dat de bepalingen van wet nr. 317/2004, zoals opnieuw bekendgemaakt en naderhand gewijzigd, niet van toepassing zijn op gevallen waarin de mandaten voor de functies van hoofdinspecteur en adjunct-hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie verstrijken vóór het einde van de

vergelijkende examens voor die functies, noch op de mogelijkheid om de functies van hoofdinspecteur en adjunct-hoofdinspecteur ad interim uit te oefenen wanneer die posten om andere redenen vacant worden,

gezien het belang van een instelling als de gerechtelijke inspectie voor de instandhouding van een integere magistratuur met de nodige garanties op het gebied van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, aangezien alle werkzaamheden van deze instelling erop gericht zijn de kwaliteit van de rechtsbedeling en de doelmatigheid en doeltreffendheid van het justitiële stelsel te verbeteren middels overeenkomstig de wet uitgevoerde controles en evaluaties, **[Or. 9]**

gezien het feit dat de vacature van de functie van hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie nadelige gevolgen heeft voor het verloop van de werkzaamheden van deze instelling en voor de tuchtprocedures tegen magistraten, aangezien de hoofdinspecteur specifieke bevoegdheden heeft in de tuchtprocedure, zoals het bekrachtigen van de beslissingen van de gerechtelijke inspecteur,

overwegende dat het mandaat van het bestuur van de gerechtelijke inspectie op 1 september 2018 is verstreken en er geen wettelijke bepaling is waarin de plaatsvervangende voor deze functies uitdrukkelijk is geregeld,

gezien het feit dat de plaatsvervangers personen moeten zijn die hun professionele bekwaamheid en bestuursbekwaamheid hebben aangetoond, die de desbetreffende functies reeds uitoefenen, die een grondige kennis hebben van de werkzaamheden van de gerechtelijke inspectie en die zowel bij hun aanvankelijke benoeming als bij de toekenning van een nieuw mandaat zijn geslaagd voor een vergelijkend examen overeenkomstig de bij wet bepaalde voorwaarden,

gezien het feit dat de hierboven beschreven situatie een uitzonderlijke situatie is die onverwijld moet worden geregeld en waarvoor dringend een wetgevende maatregel nodig is om het rechtsvacuüm op dit gebied op te vullen,

gelet op artikel 115, lid 4, van de Roemeense grondwet, zoals opnieuw bekendgemaakt,

stelt de Roemeense regering de volgende noodverordening vast.

Artikel I – In artikel 67 van Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (wet nr. 317/2004 betreffende de hoge raad voor de magistratuur), zoals opnieuw bekendgemaakt in de Monitor Oficial al României, deel I, nr. 628 van 1 september 2012, zoals naderhand gewijzigd, worden na lid 6 de volgende nieuwe leden 7 en 8 ingevoegd:

,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.’

Artikel II – De bepalingen van artikel 67, lid 7, van Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (wet nr. 317/2004 betreffende de hoge raad voor de magistratuur), zoals opnieuw bekendgemaakt en naderhand gewijzigd, en zoals aangevuld bij de onderhavige noodverordening, zijn 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.”

Artikel 67 van wet nr. 317/2004 betreffende de hoge raad voor de magistratuur, zoals opnieuw bekendgemaakt in de Monitor Oficial al României, deel I, nr. 628 van 1 september 2012, luidde voor de wijzigingen als volgt:

„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 examen bestaande 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 examen wordt georganiseerd door de hoge raad voor de magistratuur overeenkomstig het reglement dat is goedgekeurd bij besluit van de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur, zoals bekendgemaakt in de Monitor Oficial al României, deel I.

3. Vergelijkende examens 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. **[Or. 10]**

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 vijftien 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.”

- 7 In casu zijn eveneens enkele bepalingen van Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (wet nr. 134/2010 betreffende het wetboek van burgerlijke rechtsvordering), zoals opnieuw bekendgemaakt in de Monitor Oficial nr. 247 van 10 april 2015, van toepassing:

**Artikel 82 Gebrek aan bewijs voor de hoedanigheid van vertegenwoordiger** „1. Wanneer de rechter vaststelt dat de hoedanigheid van vertegenwoordiger van de persoon die namens de partij is opgetreden niet is aangetoond, voorziet hij in een korte termijn om de situatie recht te zetten. Indien dat niet gebeurt, wordt het verzoekschrift nietig verklaard. [...]”

**Artikel 124 Verweermiddelen en procesincidenten** „1. De rechter die bevoegd is om kennis te nemen van de primaire vordering spreekt zich eveneens uit over de verweermiddelen en de excepties, met uitzondering van die welke prejudiciële vragen betreffen en bij wet onder de bevoegdheid van een andere rechter vallen.”

**Artikel 205 Doel en inhoud van het verweerschrift** „1. Het verweerschrift is het processtuk waarmee de verweerder zich, in feite en in rechte, verdedigt tegen het verzoekschrift.

2. Het verweerschrift bevat:

[...]

- b) de procedurele verweren die de verweerder tegen het verzoekschrift voert;
- c) het antwoord op alle in het verzoekschrift vermelde feitelijke en juridische vorderingen en gronden;
- d) het bewijs dat wordt aangevoerd tegen elke vordering, waarbij de bepalingen van artikel 194, onder e), van overeenkomstige toepassing zijn; [...]”.

**Artikel 208 Sanctie bij niet-indiening van een verweerschrift** „1. Het verweerschrift is verplicht, tenzij uitdrukkelijk anders bepaald in de wet. 2. Indien

binnen de bij wet bepaalde termijn geen verweerschrift wordt ingediend, vervalt het recht van verweerster om bewijzen aan te voeren en excepties op te werpen, met uitzondering van excepties van orde, tenzij anders bepaald in de wet.”

**Artikel 237 Doel en inhoud van het gerechtelijk onderzoek** „1. Tijdens het preliminaire onderzoek worden overeenkomstig de bij wet bepaalde voorwaarden procedurele handelingen verricht op verzoek van de partijen of ambtshalve, teneinde de inhoudelijke behandeling van de zaak voor te bereiden, indien van toepassing. 2. Om de in lid 1 bedoelde doelstelling te bereiken: 1. spreekt de rechter zich uit over de opgeworpen excepties of over de excepties die hij ambtshalve kan opwerpen [...]”.

**Artikel 245 Definitie** „Onder procedureel verweer wordt verstaan: het middel waarmee de betrokken partij, de aanklager of de rechter overeenkomstig de bij wet bepaalde voorwaarden, zonder in te gaan op inhoudelijke zaken, procedurele onregelmatigheden met betrekking tot de samenstelling van de kamer of de rechtbank, de bevoegdheid van de rechter of de procedure dan wel bepaalde gebreken met betrekking tot het recht van beroep aanvoert, die afhankelijk van het geval strekken tot onbevoegdheidsverklaring, uitstel van de terechtzitting, rechtzetting van bepaalde handelingen of intrekking, afwijzing of verval van de vordering.”

**Artikel 248 Procedure** „1. De rechter spreekt zich eerst uit over de procedurele verweren en over de verweren ten gronde die het aanvoeren van bewijs en, in voorkomend geval, de inhoudelijke behandeling van de zaak geheel of ten dele overbodig maken.”

**Artikel 251 Ontbreken van de verplichting bewijs te leveren** „Datgene waarvan de rechter ambtshalve kennis hoort te hebben, hoeft niet te worden bewezen.”  
[Or. 11]

**Artikel 255 Toelaatbaarheid van bewijs** „2. Indien een bepaald feit algemeen bekend is of niet wordt betwist, kan de rechter, gelet op de omstandigheden van de zaak, beslissen dat het niet nodig is om dat feit te bewijzen”.

### **Relevante bepalingen van Unierecht**

- 8 De verwijzende rechter is van oordeel dat de bepalingen van de volgende handelingen in casu van toepassing zijn:
  - 8.1. Beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie [kennisgeving geschied onder nummer C(2006) 6569] (PB 2006, L 354, blz. 56).

*„Artikel 1*

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

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

#### *Artikel 2*

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

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

#### *Artikel 3*

Deze beschikking treedt slechts in werking onder voorbehoud van en op de datum van inwerkingtreding van het toetredingsverdrag.

#### *Artikel 4*

Deze beschikking is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel, 13 december 2006. [...]

### **BIJLAGE**

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

- 1) Zorgen voor een transparanter en efficiënter verloop van de justitiële procedures **door verbetering van de capaciteit en verantwoordingsplicht van de Hoge Raad voor de Magistratuur**. Verslag uitbrengen over het effect van de nieuwe wetboeken van burgerlijke rechtsvordering en strafvordering.
- 2) Opzetten (volgens de planning) van een ‚integriteitsagentschap’ dat de taak heeft vermogens, onverenigbaarheden en mogelijke belangenconflicten te verifiëren en verplichte besluiten uit te vaardigen op basis waarvan afschrikwekkende sancties kunnen worden ingesteld.
- 3) Op basis van de reeds geboekte vooruitgang doorgaan met het uitvoeren van professioneel, onpartijdig onderzoek naar beschuldigingen van corruptie op hoog niveau.



- 4) Verdere maatregelen nemen ter voorkoming en bestrijding van corruptie, met name bij de plaatselijke overheden.”
- 8.2. Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie

*„Artikel 1*

1. De Republiek Bulgarije en Roemenië worden **lid van de Europese Unie**.
2. De Republiek Bulgarije en Roemenië worden partij bij het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, zoals deze Verdragen zijn gewijzigd of [Or. 12] aangevuld.
3. De voorwaarden en regelingen voor de toelating zijn neergelegd in een bij dit Verdrag gevoegd protocol. De bepalingen van dit protocol maken een integrerend deel van dit Verdrag uit.
4. Het Protocol, met inbegrip van de bijlagen en aanhangsels daarbij, wordt gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, en de bepalingen van dit Protocol maken een integrerend deel van deze Verdragen uit.

*Artikel 2*

1. Indien het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa op de datum van toetreding niet van kracht is, worden de Republiek Bulgarije en Roemenië Partij bij de Verdragen waarop de Unie is gegrondvest, zoals deze Verdragen zijn gewijzigd of aangevuld.

In dat geval wordt artikel 1, leden 2 tot en met 4, van kracht op de datum van inwerkingtreding van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

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

3. Indien het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa na de toetreding in werking treedt, wordt de in artikel 2, lid 2, bedoelde Akte op de datum van inwerkingtreding van dit Verdrag vervangen door het in artikel 1, lid 3, bedoelde Protocol. In dat geval worden de bepalingen van dat Protocol niet geacht nieuwe rechtsgevolgen tot stand te brengen, maar worden zij geacht, onder de voorwaarden die zijn neergelegd in het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor

Atoomenergie en het Protocol, de rechtsgevolgen die reeds door de in artikel 2, lid 2, bedoelde Akte tot stand zijn gebracht, te handhaven.

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

### *Artikel 3*

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

### *Artikel 4*

1. Dit Verdrag zal door de Hoge Verdragsluitende Partijen worden bekrachtigd overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen. De akten van bekrachtiging zullen uiterlijk op 31 december 2006 worden neergelegd bij de Regering van de Italiaanse Republiek.

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

[...]”

- 9 De volgende bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn ook relevant:

### *Artikel 2*

„De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.”

### *Artikel 19, lid 1 [Or. 13]*

„Het Hof van Justitie van de Europese Unie omvat het Hof van Justitie, het Gerecht en gespecialiseerde rechtbanken. Het verzekert de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen.

De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.”

## **Redenen waarom deze rechter het verzoek om een prejudiciële beslissing doet**

10.1. In haar memorie van repliek heeft verzoekster de exceptie opgeworpen betreffende het gebrek aan bewijs voor de hoedanigheid van vertegenwoordiger van de ondertekenaar van het verweerschrift, de hoofdinspecteur van verweerster, waarmee zij de eigenlijke grondslag van de vertegenwoordiging betwist, gelet op de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie en het mechanisme voor samenwerking en toetsing, en heeft zij een verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend.

Om een uitspraak te kunnen doen over het procedurele verweer betreffende het *gebrek aan bewijs voor de hoedanigheid van vertegenwoordiger*, moet de verwijzende rechter **de juridische status en rechtskracht** van de verslagen van de Europese Commissie op grond van het **mechanisme voor samenwerking en toetsing** verduidelijken. Gezien de tegenstrijdige beslissingen van de Curte Constituțională a României (grondwettelijk hof, Roemenië) met betrekking tot deze aspecten (zie verder), wenst de verwijzende rechter te vernemen of, volgens de door verzoekster geschetste logische aaneenschakeling van feiten:

- 10.1.1. het mechanisme voor samenwerking en toetsing moet 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 van Justitie van de Europese Unie;
  - 10.1.2. de inhoud, de aard en de looptijd van het mechanisme voor samenwerking en toetsing tot de werkingssfeer van het toetredingsverdrag behoren en of de vereisten die zijn geformuleerd in de in het kader van dat mechanisme opgestelde verslagen bindend zijn voor Roemenië;
  - 10.1.3. artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU aldus moet 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 tuchtprocedures, zoals de rechtstreekse benoeming door de regering van het bestuur van de gerechtelijke inspectie, zelfs indien het om een voorlopige benoeming gaat;
  - 10.1.4 artikel 2 VEU aldus moet 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, 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 mechanisme voor samenwerking en toetsing.
- 10.2. Verzoekster heeft haar verzoek gemotiveerd door te verwijzen naar de bevindingen van het **verslag van de Europese Commissie in het kader van het**

**mechanisme voor samenwerking en toetsing, zoals bekendgemaakt op 13 november 2018:** „De Hoge Raad heeft geen vergelijkend examen georganiseerd voor de benoeming van het nieuwe bestuur van de gerechtelijke inspectie, hoewel het mandaat van het bestuur eind augustus 2018 afliep. De regering heeft daarom als oplossing een noodverordening aangenomen waarmee het bestaande bestuur ad interim werd benoemd. Het argument dat daarvoor werd aangevoerd, is dat de wet waarbij de organisatie van het vergelijkend examen was geregeld, in rechte was betwist **[Or. 14]** (door de gerechtelijke inspectie, in 2016) en er derhalve een rechtsvacuüm bestond. De Hoge Raad voor de Magistratuur is niet in staat geweest maatregelen te nemen om te verzekeren dat er een passende oplossing zou worden gevonden om binnen de vastgestelde termijn een vergelijkend examen te organiseren. Het 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.” [vrije vertaling].

- 10.3. Verzoekster heeft erop gewezen dat, **als gevolg van de niet-naleving door Roemenië van deze bepalingen, de verwijzing naar het Hof door de verwijzende rechter het belangrijkste bindende rechtsinstrument wordt met betrekking tot de naleving van de door de Unie opgelegde verplichtingen.** Verzoekster heeft herinnerd aan de vaste rechtspraak van het Hof, waarin is verklaard dat een lidstaat niet is ontheven van zijn aansprakelijkheid wanneer een schending van zijn Unierechtelijke verplichtingen geheel of gedeeltelijk valt toe te rekenen aan fouten in de uitlegging of toepassing van de relevante EU-voorschriften door onder meer zijn rechterlijke instanties: advies 1/2009 (Jurispr. 2011, blz. I-1137, punt 87) en arresten van 12 november 2009, Commissie/Spanje, C-154/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:695; 6 oktober 2011, Commissie/Italië, C-302/09, niet gepubliceerd, EU:C:2011:634; 22 december 2010, Commissie/Italië, C-304/09, EU:C:2010:812, en 29 maart 2012, Commissie/Italië, C-243/10, niet gepubliceerd, EU:C:2012:182.
- 10.4. Met betrekking tot de eerste vraag wijst verzoekster erop dat **het mechanisme voor samenwerking en toetsing** is vastgesteld bij **beschikking 2006/928/EG van de Europese Commissie van 13 december 2006**, op het moment van de toetreding van Roemenië tot de Unie, teneinde leemtes met betrekking tot de hervorming van het rechtsstelsel en corruptiebestrijding op te vullen. Sedertdien zijn de verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing erop gericht de inspanningen van de Roemeense autoriteiten doelgerichter te maken door middel van specifieke aanbevelingen, en hebben zij de geboekte vooruitgang in kaart gebracht. Zoals de Raad meermaals heeft onderstreept (zoals aangegeven op de website <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/nl/pdf>) [laatst bekeken op 9 december 2018], **komt het mechanisme voor samenwerking en toetsing te vervallen zodra de vier ijkpunten voor Roemenië naar tevredenheid zijn aangepakt.** Die ijkpunten werden bij de toetreding afgebakend en hebben betrekking op kwesties die essentieel zijn voor de werking van lidstaten – onafhankelijkheid van het gerecht en efficiëntie, integriteit en corruptiebestrijding.

10.5. Verzoekster beschouwt de vaststelling van het mechanisme voor samenwerking en toetsing als een goede zaak voor de naleving van de *criteria van Kopenhagen*, zoals de criteria om in aanmerking te komen voor lidmaatschap van de Unie worden genoemd, die door de Raad zijn vastgesteld te Kopenhagen in juni 1993. Deze criteria zijn de volgende: stabiele instellingen hebben die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen; een functionerende markteconomie hebben en het hoofd kunnen bieden aan de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de EU; het vermogen hebben om de verplichtingen die het lidmaatschap met zich meebrengt, aan te kunnen en ten uitvoer te leggen, met inbegrip van de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie (onder meer gelet op het feit dat het een model zou kunnen vormen voor toekomstige lidstaten van de Unie). Volgens het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de voortgang van Roemenië met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 25 januari 2017 (beschikbaar op de website <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/NL/COM-2017-44-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>) [laatst bekeken op 9 december 2018], is „om aan de ijkpunten te kunnen voldoen, een combinatie van wetgevende en institutionele maatregelen vereist. Daarnaast kunnen dergelijke maatregelen slechts volledig worden beoordeeld wanneer kan worden nagegaan of hun beoogd effect ook in de praktijk is gerealiseerd en of deze maatregelen kunnen worden beschouwd als onomkeerbaar en verankerd in het wettelijk en institutioneel kader van Roemenië. Hierdoor kunnen burgers erop vertrouwen dat bij besluiten en handelingen in Roemenië de rechtsstaat volledig wordt in acht genomen en dat de basis wordt gelegd voor het wederzijdse vertrouwen dat vereist is voor een doeltreffende uitvoering van de EU-wetgeving. In de voorbije tien jaren waren justitiële hervormingen en corruptiebestrijding cruciale kwesties voor de Roemeense samenleving. Het mechanisme voor samenwerking en toetsing vervult in Roemenië een belangrijke rol als motor [Or. 15] van hervormingen en als instrument om de geboekte vooruitgang in kaart te brengen. De conclusies van de Commissie en de in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing gebruikte methoden hebben steeds kunnen rekenen op de steun van de Raad, waarbij zij ook gebaat waren bij de samenwerking met en de inbreng van talrijke lidstaten. De samenwerking is ook versterkt door het verlenen van gerichte steun aan Roemenië in het kader van de EU-fondsen. [...] De wetgevende en institutionele maatregelen hebben resultaten opgeleverd, dankzij de vastberadenheid waarvan talrijke rechters en aanklagers blijk hebben gegeven, de uitvoeringsmaatregelen van de ministers van Justitie en de goede samenwerking tussen de Roemeense autoriteiten en de Commissie. De sterke betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld was ook essentieel bij het stimuleren van de hervormingen van het justitiële stelsel en concrete maatregelen om corruptie op alle niveaus aan te pakken. Tegelijkertijd is uit verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing steeds gebleken dat op sommige terreinen verdere hervormingen moeilijk tot stand kwamen en soms op tegenkanting botsten.

Onderliggende kwesties zoals het ter discussie stellen van de onafhankelijkheid van het gerecht en het gezag van rechterlijke beslissingen en soms de specifieke pogingen om hervormingen terug te draaien, hebben onvermijdelijk geleid tot een vertraging van het tempo van de vorderingen om de doelstellingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing te verwezenlijken.”

10.6. Verzoekster heeft eraan herinnerd dat de vaststelling van het mechanisme voor samenwerking en toetsing gebaseerd was op de artikelen 37 en 38 van het Protocol betreffende de voorwaarden en de nadere regels voor de toelating van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie. Uit hoofde van artikel 37 van dat protocol „[kan de Commissie] 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, 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 Europese verordeningen of beschikkingen aannemen tot vaststelling van passende maatregelen. 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 genomen maatregelen worden vanaf de eerste dag van toetreding van kracht, tenzij bij deze maatregelen in een latere datum is voorzien. 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 de Europese verordeningen en beschikkingen tot vaststelling van de vrijwaringsmaatregelen intrekt, en zij houdt terdege rekening met de desbetreffende opmerkingen van de Raad.”

10.7. Verzoekster heeft eveneens aangegeven dat, uit hoofde van artikel 38 van het protocol, „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 Verdrag betreffende de Europese Unie en richtlijnen en verordeningen inzake wederzijdse erkenning in burgerlijke zaken uit hoofde van Titel IV van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en Europese wetten en kaderwetten die

*zijn aangenomen op basis van afdeling 3 en 4 van hoofdstuk IV van Titel III van Deel III van de Grondwet, [Or. 16] [...] de Commissie tot aan het einde van een periode van ten hoogste drie jaar na de datum van toetreding op een met redenen omkleed verzoek van een lidstaat dan wel op eigen initiatief en na overleg met de lidstaten Europese verordeningen of beschikkingen tot vaststelling van passende maatregelen [kan] aannemen, 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 of Roemenië en gelijk welke andere lidstaat of 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 genomen maatregelen worden vanaf de eerste dag van toetreding van kracht, tenzij bij deze maatregelen in een latere datum is voorzien. 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 de Europese verordeningen en beschikkingen tot vaststelling van de vrijwaringsmaatregelen intrekt, en zij houdt terdege rekening met de desbetreffende opmerkingen van de Raad.”*

- 10.8. Met betrekking tot de tweede vraag verwijst verzoekster naar de arresten van de Curte Constituțională a României, waarbij zij aangeeft dat de Curte Constituțională a României tot de recente oplossing in arrest nr. 104 van 6 maart 2018 in haar rechtspraak slechts twee keer naar het mechanisme voor samenwerking en toezicht had verwezen, te weten in arrest nr. 2 van 11 januari 2012 en in arrest nr. 1.519 van 15 november 2011. In arrest nr. **1.519 van 15 november 2011** betreffende de exceptie van ongrondwettigheid van artikel 21, lid 1, de la Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat (wet nr. 51/1995 betreffende de organisatie en de uitoefening van het beroep van advocaat) (zoals bekendgemaakt in de Monitor Oficial al României, deel I, nr. 67 van 27 januari 2012) heeft de Curte Constituțională a României beknopt gewezen op de volgende aspecten: „De verwijzende rechter is in die zin ook van oordeel dat voornoemde bepalingen van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering en het wetboek van strafvordering inzake terugtrekking en wraking voldoen aan de voorschriften van beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie (PB 2006, L 354, blz. 56) waarin is bepaald dat alle lidstaten moeten beschikken over een onpartijdig, onafhankelijk en effectief justitieel en bestuurlijk stelsel, dat onder andere volledig is uitgerust voor de bestrijding van corruptie. Het ijkpunt dat een integriteitsagentschap moet worden opgezet dat de taak heeft vermogens, onverenigbaarheden en mogelijke belangenconflicten te verifiëren en verplichte

*besluiten uit te vaardigen op basis waarvan afschrikwekkende sancties kunnen worden ingesteld, veronderstelt dus niet dat de nationale regelgeving wettelijke bepalingen omvat zoals de bepalingen die hier aan de orde zijn. Het ijkpunt dat voor een transparanter en efficiënter verloop van de justitiële procedures moet worden gezorgd, houdt ook niet noodzakelijkerwijs in dat een verbod zoals bedoeld in deze exceptie van ongrondwettigheid moet worden ingesteld.”*

10.9. Verzoekster wijst eveneens op **arrest nr. 2 van 11 januari 2012** (zoals bekendgemaakt in de Monitor Oficial al României, deel I, nr. 131 van 23 februari 2012), gegeven in het kader van de voorafgaande toetsing van de grondwettigheid van de bepalingen van de wet tot wijziging en aanvulling van wet nr. 303/2004 betreffende de status van rechters en aanklagers en wet nr. 317/2004 betreffende de hoge raad voor de magistratuur, waarin het volgende is geoordeeld: *„Wat die verbintenissen betreft, stelt de verwijzende rechter vast dat in beschikking [Or. 17] 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie (PB 2006, L 354, blz. 56) is vermeld dat de Commissie ‚vraagstukken [heeft] geïdentificeerd die nog moeten worden aangepakt, met name de verantwoordingsplicht en efficiëntie van het justitiële stelsel van Roemenië’. In het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de voortgang van Roemenië met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 20 juli 2011 is wat dat betreft verklaard dat ‚Roemenië nog geen stappen [heeft] gezet met het oog op een grondige hervorming van het tuchtselsel’. Als lidstaat van de Unie is Roemenië evenwel verplicht dit mechanisme toe te passen en gevolg te geven aan de aanbevelingen die in dit kader zijn opgesteld, overeenkomstig artikel 148, lid 4, van de grondwet, waarin is bepaald dat ‚het parlement, de president van Roemenië, de regering en de rechterlijke autoriteiten garanderen dat aan de verplichtingen die voortvloeien uit de toetredingsakte en de bepalingen van lid 2 wordt voldaan’. Overeenkomstig de memorie van toelichting geeft de betwiste wet uiting aan die verplichting door de overtredingen te regelen waarvoor rechters en aanklagers tuchtrechtelijk aansprakelijk zijn en door in die categorie de feiten op te nemen die kunnen worden aangemerkt als een niet-nakoming van de specifieke verplichtingen van deze ambten of die afbreuk doen aan het gezag ervan. Voorts wordt met dit rechtsinstrument uitvoering gegeven aan de aanbevelingen inzake de verbetering van de capaciteit en organisatie van de gerechtelijke inspectie en de voortzetting van de hervormingen van de inspectie.”*

10.10. **Verzoekster stelt evenwel dat arrest nr. 104 van 6 maart 2018** afwijkt van de voornoemde rechtspraak. De Curte Constituțională a României heeft de volgende redenering gevolgd:

*„80. Wat de aangevoerde bepalingen van artikel 148, lid 4, van de grondwet betreft, merkt het Hof in het licht van beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op*



*het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie (PB 2006, L 354, blz. 56) op dat overeenkomstig artikel 2 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond, die deel uitmaakt van het toetredingsverdrag, dat is bekrachtigd bij wet nr. 157/2005, zoals bekendgemaakt in de Monitor Oficial al României, deel I, nr. 465 van 1 juni 2005, ‚de oorspronkelijke verdragen en de door de instellingen en de Europese Centrale Bank vóór de toetreding genomen besluiten [onmiddellijk na de toetreding] verbindend [zijn] voor Bulgarije en Roemenië en in deze staten toepasselijk [zijn] onder de voorwaarden waarin door die verdragen en deze akte wordt voorzien’.*

81. *Door toe te treden tot de rechtsorde van de Unie heeft Roemenië dan ook aanvaard dat, ongeacht de internationale verdragen die het land heeft afgesloten, **op de domeinen die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen**, de tenuitvoerlegging van de verplichtingen die voortvloeien uit die verdragen is onderworpen aan de Unieregels. Indien dat niet zo zou zijn, zou dat tot een onwenselijke situatie leiden waarin de lidstaat, via de internationale verplichtingen die zijn aangegaan in een bilateraal of multilateraal kader, ernstige afbreuk zou doen aan de bevoegdheid van de Unie en op de genoemde domeinen nagenoeg in haar plaats zou treden. Bijgevolg komt Roemenië, bij toepassing van artikel 148, lid 2, van de grondwet, haar verplichtingen uit hoofde van **de toetredingsakte** te goeder trouw na, **zonder afbreuk te doen aan de exclusieve bevoegdheid van de Unie**, en kan Roemenië, zoals is verklaard in de rechtspraak van het grondwettelijk hof, op grond van de overeenstemmingsclausule die in de tekst van artikel 148 van de grondwet zelf is opgenomen, geen normatieve handelingen vaststellen die indruisen tegen de verplichtingen die het als lidstaat is aangegaan (zie arrest nr. 887 van 15 december 2015, zoals bekendgemaakt in de Monitor Oficial al României, deel I, nr. 191 van 15 maart 2016, punt 75). Het voorgaande is uiteraard onderhevig aan **[Or. 18]** een constitutionele beperking, die tot uiting komt in wat het Hof de ‚nationale constitutionele identiteit’ heeft genoemd (zie arrest nr. 683 van 27 juni 2012, zoals bekendgemaakt in de Monitor Oficial al României, deel I, nr. 479 van 12 juli 2012, of arrest nr. 64 van 24 februari 2015, zoals bekendgemaakt in de Monitor Oficial al României, deel I, nr. 286 van 28 april 2015).*

82. *Om een Europese rechtsregel in het kader van de grondwettigheidstoetsing, als tussenregel te gebruiken voor de regel die als beoordelingsmaatstaf moet worden gehanteerd, moet overeenkomstig artikel 148, leden 2 en 4, van de grondwet bovendien aan de volgende voorwaarden zijn voldaan: ten eerste moet de regel op zichzelf voldoende duidelijk, nauwkeurig en ondubbelzinnig zijn of moet de betekenis ervan op duidelijke, nauwkeurige en ondubbelzinnige wijze zijn vastgesteld door het Hof van Justitie van de Europese Unie, en ten tweede moet de regel een zekere mate van constitutioneel belang hebben, zodoende dat de inhoud argumenten levert voor een mogelijke schending van de grondwet – de enige rechtsregel die rechtstreeks als maatstaf dient in het kader van de*

grondwettigheidstoets – door de nationale wet. In een dergelijk geval hanteert de Curte Constituțională een andere aanpak dan bij de handhaving en uitlegging van de wet, waarvoor de rechters en bestuurlijke instanties bevoegd zijn, of bij eventuele vragen met betrekking tot het wetgevingsbeleid van het parlement of de regering, naargelang het geval.

83. Via de genoemde cumulatieve voorwaarden beschikt de Curte Constituțională over een discretionaire bevoegdheid om de beslissingen van het Hof van Justitie van de Europese Unie toe te passen in het kader van de grondwettigheidstoets of om zelf prejudiciële vragen voor te leggen om de inhoud van de Europese regel te verduidelijken. Die handelswijze stoelt op de samenwerking tussen de nationale constitutionele rechter en de Europese, en op de justitiële dialoog tussen beiden, zonder dat er daarbij sprake zou zijn van een hiërarchie tussen deze rechters (zie arrest nr. 668 van 18 mei 2011, zoals bekendgemaakt in de Monitor Oficial al României, deel I, nr. 487 van 8 juli 2011).

84. In dat verband merkt de verwijzende rechter op dat, zoals blijkt uit de preambule van beschikking 2006/928/EG, die wordt ingeroepen als grond voor de grondwettigheidstoets, in het licht van artikel 148, lid 2, van de grondwet, op grond van de artikelen 37 en 38 van de akte betreffende de toetredingsvoorwaarden, zoals bekrachtigd bij wet nr. 157/2005, die is bekendgemaakt in de Monitor Oficial al României, deel I, nr. 465 van 1 juni 2005, vóór de toetreding van Roemenië tot de Unie beschikking 2006/928/EG is aangenomen, waarin in artikel 1 is bepaald dat Roemenië vóór 31 maart van elk jaar, en voor het eerst vóór 31 maart 2007, verslag dient uit te brengen aan de Commissie over de vooruitgang ten aanzien van elk van de in de bijlage genoemde ijkpunten, te weten de vier volgende: 1. Zorgen voor een transparanter en efficiënter verloop van de justitiële procedures door verbetering van de capaciteit en verantwoordingsplicht van de Hoge Raad voor de Magistratuur. Verslag uitbrengen over het effect van de nieuwe wetboeken van burgerlijke rechtsvordering en strafvordering. 2. **Opzetten** (volgens de planning) van een ,integriteitsagentschap’ dat de taak heeft vermogens, onverenigbaarheden en mogelijke belangenconflicten te **verifiëren** en verplichte besluiten uit te vaardigen op basis waarvan afschrikwekkende sancties kunnen worden ingesteld. 3. Op basis van de reeds geboekte vooruitgang doorgaan met het uitvoeren van professioneel, onpartijdig onderzoek naar beschuldigingen van corruptie op hoog niveau. 4. Verdere maatregelen nemen ter voorkoming en bestrijding van corruptie, met name bij de plaatselijke overheden.

85. De verwijzende rechter merkt derhalve op dat in beschikking 2006/928/EG is voorzien in **het opzetten van een integriteitsagentschap en geenszins in een verplichting voor de wetgever om onverenigbaarheden vast te stellen**, en dat deze aspecten vóór de toetreding zijn vastgesteld, hoewel in het Protocol van 31 maart 2005 betreffende de voorwaarden en de nadere regels voor de toelating van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie is bepaald dat deze beslissingen indien noodzakelijk na de toetreding zullen worden aangenomen. Voorts is bepaald dat deze beschikking **slechts in werking treedt [Or. 19]**, onder

voorbehoud van en op de datum van inwerkingtreding van het toetredingsverdrag'. [artikel 3 van beschikking 2006/928/EG].

86. *Overeenkomstig de artikelen 37 en 38 van de aan het toetredingsverdrag [omissis] gehechte Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië, die als grond zijn ingeroepen voor de aanneming van beschikking 2006/928/EG, kan de Commissie 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, 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 Europese verordeningen of beschikkingen aannemen tot vaststelling van passende maatregelen. 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. 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 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.*

87. *Voorts kan de Raad uit hoofde van artikel 39, lid 1, van de aan het toetredingsverdrag gehechte Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië, indien uit de voortdurende monitoring door de Commissie van de door Bulgarije en Roemenië in het kader van de toetredingsonderhandelingen aangegane verbintenissen en met name de monitoringverslagen van de Commissie, duidelijk blijkt dat de stand van voorbereiding voor de aanneming en uitvoering van het acquis in Bulgarije en Roemenië zodanig is dat er een ernstig gevaar bestaat dat één van beide staten op*

*een aantal belangrijke gebieden klaarblijkelijk niet gereed is om voor de datum van toetreding van 1 januari 2007 te voldoen aan de voorwaarden voor lidmaatschap, met eenparigheid van stemmen op basis van een aanbeveling van de Commissie, besluiten dat de datum van toetreding van dat land met één jaar wordt uitgesteld tot **1 januari 2008**.*

*88. Volgens de vaste rechtspraak van de Curte Constituționale ter zake, is de betekenis van beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie, **een handeling die is vastgesteld vóór de toetreding van Roemenië tot de Europese Unie, niet uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie wat betreft de inhoud, de aard en de looptijd en de vraag of die inhoud, aard en looptijd impliciet tot de werkingssfeer van het toetredingsverdrag behoren op grond van wet nr. 157/2005, [Or. 20] die deel uitmaakt van de nationale rechtsorde, waardoor beschikking 2006/928/EG niet als beoordelingsmaatstaf kan worden gebruikt in het kader van de grondwettigheidstoetsing op grond van artikel 148 van de grondwet.***

*89. Bovendien zou beschikking 2006/928/EG, zelfs al werd erkend dat zij een indicator kan zijn om de grondwettigheid van een rechtsregel te beoordelen, in casu geen gevolgen hebben, aangezien in die beschikking alleen wordt aanbevolen om een integriteitsagentschap op te zetten, dat over de bestuurlijke capaciteit beschikt om een onderzoek uit te voeren naar onverenigbaarheden en mogelijke belangenconflicten en om verplichte besluiten uit te vaardigen op basis waarvan sancties kunnen worden ingesteld.*

*90. Het is overigens de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten om andere onverenigbaarheden vast te stellen dan die welke zijn opgenomen in de grondwet van de desbetreffende lidstaat, aangezien **de grondwet**, zoals de verwijzende rechter heeft geoordeeld in beslissing nr. 80 van 16 februari 2014, zoals bekendgemaakt in de Monitor Oficial al României, deel I, nr. 246 van 7 april 2014, punt 456, **als basiswet van het land uiting geeft aan de wil van het volk, hetgeen betekent dat de grondwet haar verplichtend karakter niet kan verliezen op de loutere grond dat de bepalingen ervan verschillen van de Europese bepalingen. De toetreding tot de Europese Unie mag ook geen afbreuk doen aan de suprematie van de grondwet over de gehele rechtsorde** (zie in die zin ook het arrest van 11 mei 2005, K 18/04, van het grondwettelijk hof van Polen).*

*91. In de grondwet is bepaald dat na de toetreding de bepalingen van de oprichtingsverdragen van de Europese Unie en de overige bindende communautaire regelgeving voorrang hebben op andersluidende nationale bepalingen, overeenkomstig de bepalingen van de toetredingsakte. Wat het begrip ‚nationale bepalingen’ betreft, heeft de verwijzende rechter in arrest nr. 148 van 16 april 2003 met betrekking tot de grondwettigheid van het wetsvoorstel tot herziening van de Roemeense grondwet echter een onderscheid gemaakt tussen de*

grondwet en de andere wetten (zie arrest nr. 80 van 16 februari 2014, zoals bekendgemaakt in de *Monitor Oficial al României*, deel I, nr. 246 van 7 april 2014, punt 452). Bovendien wordt in de grondwet hetzelfde onderscheid gehanteerd in artikel 20, lid 2, laatste zin, waarin is bepaald dat de internationale regels voorrang hebben, voor zover de grondwet of de nationale wetten geen gunstiger bepalingen bevatten, en is in artikel 11, lid 3, bepaald dat wanneer een verdrag waartoe Roemenië wil toetreden bepalingen bevat die strijdig zijn met de grondwet, dat verdrag pas kan worden bekrachtigd na herziening van de grondwet.

92. Met betrekking tot de aangevoerde bepalingen van *Legea nr. 365/2004 pentru ratificarea Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003* (wet nr. 365/2004 tot bekrachtiging van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, dat in New York is goedgekeurd op 31 oktober 2003), gelet op artikel 11, lid 1, merkt de verwijzende rechter op dat in artikel 65, met als opschrift 'Uitvoering van het Verdrag', het volgende is bepaald: '1. Elke Staat die partij is, neemt de nodige maatregelen, met inbegrip van wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen, overeenkomstig de grondbeginselen van zijn nationale recht, om de uitvoering van zijn verplichtingen ingevolge dit Verdrag te verzekeren. 2. Elke Staat die partij is, kan strengere of zwaardere maatregelen nemen dan die voorzien in dit Verdrag ten behoeve van de voorkoming en bestrijding van corruptie.' Gelet op de vaste rechtspraak van de Curte Constituțională inzake onverenigbaarheden en gezien het feit dat de vaststelling van integriteitsregels een kwestie van doelmatigheid is waarover de wetgever dient te oordelen, kan echter niet worden beweerd dat artikel 11 van de grondwet zou zijn geschonden door een eventuele schending van de internationale regels. De opsteller van het ongrondwettigheidsbezwaar specificeert overigens niet welke bindende regels het recht van de wetgever zouden uitsluiten over een beoordelingsmarge te beschikken om aanvullende onverenigbaarheden vast te stellen, naast die welke in de grondwet zijn opgenomen, dan wel om reeds op een 'infraconstitutioneel' niveau vastgestelde onverenigbaarheden te verwerpen, afhankelijk van de beschermde maatschappelijke waarden en de veranderende maatschappelijke context, waarbinnen mensen zelf hun gedrag kunnen bepalen in het besef dat de maatschappelijke waarden die moeten worden beschermd om de eerbiediging van de rechtstaat te verzekeren, voorrang hebben, zonder dat daarvoor aanvullende [Or. 21] verplichtingen moeten worden vastgesteld in regelgeving waarbij de onverenigbaarheden die reeds in de grondwet zijn vastgelegd, zouden worden verruimd.

93. Gelet op het bovenstaande, gezien de rechtspraak van de Curte Constituțională inzake onverenigbaarheden en gezien het feit dat de vaststelling van integriteitsregels een kwestie van doelmatigheid is waarover de wetgever dient te oordelen en dat de wetgever in dat verband, op grond van artikel 148 van de grondwet, een van de instellingen is die de nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit de toetredingsakte moeten verzekeren, zoals de verwijzende rechter reeds heeft geoordeeld bij arrest nr. 2 van 11 januari 2012, zoals bekendgemaakt in de *Monitor Oficial al României*, deel I, nr. 131 van 23 februari

2012, stelt de verwijzende rechter vast dat deze beoordelingsmarge de wetgever in staat stelt om op dit gebied wetgeving uit te vaardigen – binnen de grenzen van de grondwet – inzake de constitutionele identiteit, de nationale soevereiniteit en de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 11 en 148 van de grondwet.

94. Om de hierboven toegelichte redenen kan de rechter niet aanvaarden dat artikel 147, lid 4, van de grondwet, zou zijn geschonden, aangezien de overwegingen die de Curte Constituțională in aanmerking heeft genomen in de door de opsteller van het ongrondwettigheidsbezwaar genoemde rechtspraak niet zonder meer kunnen worden omgezet in gronden voor de opheffing van het grondwettelijk recht van de wetgevende macht om regelgeving vast te stellen, temeer indien het gebied waarop regelgeving wordt uitgewerkt verband houdt met kwesties van doelmatigheid waarover de wetgever dient te oordelen.”

10.10 [Omissis] [artikelen 19 en 21 VEU]

10:11. De verwijzende rechter acht de verwijzingen van verzoekster naar de handelingen en bepalingen van primair Unierecht en naar de rechtspraak van de Curte Constituțională a României relevant. Er zij op gewezen dat de constitutionele rechter van zijn eerdere rechtspraak is afgeweken in arrest nr. 104 van 6 maart 2018, waarin hij heeft geoordeeld dat de rechtskracht van beschikking 2006/928/EG afneemt als zij wordt getoetst aan de constitutionele regels (volgens punt 90 van het genoemde arrest „**[geeft] de grondwet [...] uiting aan de wil van het volk, hetgeen betekent dat de grondwet haar verplichtend karakter niet kan verliezen op de loutere grond dat de bepalingen ervan verschillen van de Europese bepalingen**”), dat beschikking 2006/928/EG „**een handeling [is] die is vastgesteld vóór de toetreding van Roemenië tot de Europese Unie, [die] niet [is] uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie wat betreft de inhoud, de aard en de looptijd en de vraag of die inhoud, aard en looptijd impliciet tot de werkingssfeer van het toetredingsverdrag behoren op grond van wet nr. 157/2005**” en dat zij „**niet als beoordelingsmaatstaf kan worden gebruikt in het kader van de grondwettigheidstoetsing op grond van artikel 148 van de [Or. 22] grondwet**” (punt 88), aangezien het om een aanbeveling gaat. Al deze overwegingen zijn **gronden op basis waarvan de nationale rechter heeft besloten het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken.**

10.12. Verzoekster heeft voorts onderstreept dat **het rechterlijk toezicht op de eerbiediging van de rechtsorde van de Unie, zoals blijkt uit artikel 19, lid 1, VEU, wordt verzekerd door het Hof en de rechters van de lidstaten. Voorts is de Unie een unie die wordt beheerst door het recht, in die zin dat haar instellingen niet ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met in het bijzonder de Verdragen, de algemene rechtsbeginselen en de grondrechten. [Omissis] [artikel 2 VEU]**

10.13. Verzoekster wijst op het arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, waarin het Hof als volgt heeft geoordeeld:

„42 De waarborg van onafhankelijkheid, die onlosmakelijk verbonden is met de rechterlijke opdracht (zie in die zin arresten van 19 september 2006, [REDACTED] C-506/04, EU:C:2006:587, punt 49; 14 juni 2017, *Online Games e.a.*, C-685/15, EU:C:2017:452, punt 60, en 13 december 2017, [REDACTED] C-403/16, EU:C:2017:960, punt 40), is niet alleen geboden op het niveau van de Unie – met betrekking tot de rechters en de advocaten-generaal van het Hof zoals artikel 19, lid 2, derde alinea, VEU bepaalt – maar ook op het niveau van de lidstaten, met betrekking tot de nationale rechterlijke instanties.

43 De onafhankelijkheid van de nationale rechterlijke instanties is in het bijzonder essentieel voor de goede werking van het stelsel van rechterlijke samenwerking die gestalte krijgt in het in artikel 267 VWEU neergelegde mechanisme van de prejudiciële verwijzing, doordat dit mechanisme, overeenkomstig de in punt 38 van onderhavig arrest in herinnering gebrachte vaste rechtspraak, slechts in werking kan worden gesteld door een instantie die tot taak heeft om het Unierecht toe te passen en die met name voldoet aan dat criterium van onafhankelijkheid.

**44 Het begrip onafhankelijkheid veronderstelt met name dat de instantie haar rechtsprekende taken volledig autonoom uitoefent, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, en aldus beschermd is tegen tussenkomsten of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in aan hen voorgelegde geschillen in gevaar zouden kunnen brengen** (zie in die zin arresten van 19 september 2006, [REDACTED] C-506/04, EU:C:2006:587, punt 51, en 16 februari 2017, [REDACTED] C-503/15, EU:C:2017:126, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).”

- 10.14. Met betrekking tot de nationale regelgeving vermeldt verzoekster dat er in 2017 en 2018 drie wijzigingen zijn aangebracht in wetten die bekendstaan als de wetten „inzake het justitiële stelsel”, te weten Legea nr. 303/2004 privind Statutul judecătorilor și procurorilor (wet nr. 303/2004 betreffende de status van rechters en aanklagers), Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (wet nr. 304/2004 betreffende de rechterlijke organisatie) en Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (wet nr. 317/2004 betreffende de hoge raad voor de magistratuur), die alle drie opnieuw zijn bekendgemaakt en naderhand zijn gewijzigd en aangevuld. Verzoekster wijst erop dat een wezenlijk deel van deze wijzigingen, waarop op zware kritiek is geuit door de Europese Commissie voor Democratie door Recht (hierna: „Commissie van Venetië”) en door de Greco (Groep van Staten tegen Corruptie), bijzonder schadelijk is voor de magistratuur en dat de toepassing van de desbetreffende bepalingen moet worden uitgesteld of geschorst tot de datum van de volledige herziening of, afhankelijk van het geval, dat dergelijke bepalingen die momenteel van kracht zijn, moeten worden ingetrokken. In beginsel zouden de Roemeense wetgevende en uitvoerende macht onmiddellijk gevolg moeten geven aan het advies dat op 13 juli 2018 door de Commissie van Venetië is afgegeven, [Or. 23] teneinde de vernietiging van de magistratuur te voorkomen. Die vaststelling zegt veel over de eerbiediging van de rechtsstaat in Roemenië, op meerdere punten die verband

houden met de wijzigingen die zijn aangebracht in de wetten inzake het justitiële stelsel, en mag niet eindeloos worden ontkend, aangezien de recente ontwikkelingen in het openbare leven de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de positie van Roemenië binnen de Europese Unie en de Raad van Europa ernstig in gevaar brengen, zoals de Europese Commissie en de Greco reeds hebben vastgesteld.

10.15. **Wat de reorganisatie van de gerechtelijke inspectie betreft, is verzoekster van mening dat er sprake is van een ongerechtvaardigde verruiming van de bevoegdheden van de hoofdinspecteur**, die bevoegd is om uit de gerechtelijke inspecteurs die inspecteurs te benoemen die een bestuursfunctie zullen krijgen (na slechts een evaluatie van projecten met betrekking tot bestuurskwesties voor elke specifieke bestuursfunctie), in de praktijk de selectie van de gerechtelijke inspecteurs controleert, de inspecties en de tuchtprocedures aanstuurt en controleert, hoofdordonnateur is en als enige bevoegd is om tuchtmaatregelen te nemen. Al deze wijzigingen wijzen op een versoepeling van de professionele normen voor het bestuur van de gerechtelijke inspectie, hetgeen haar functionele onafhankelijkheid tenietdoet. Deze trend heeft nadelige gevolgen voor de kwaliteit van de werkzaamheden van de gerechtelijke inspectie op het gebied van de aansprakelijkheid van magistraten en brengt zo de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de constitutionele rol van de hoge raad voor de magistratuur als hoeder van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als zodanig in gevaar. De opname van een bepaling in de wet die het subjectivisme van de hoofdinspecteur bij de benoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie in de hand werkt en alle bestuursmandaten in de gerechtelijke inspectie volledig afhankelijk maakt van het mandaat van de hoofdinspecteur, schendt het beginsel van zekerheid van de rechtsverhoudingen bij de uitoefening van bestuursmandaten door de desbetreffende gerechtelijke inspecteurs.

10.16. **Wat de vaststelling van noodverordening nr. 77/2018 betreft, is verzoekster bovendien van mening dat de vaststelling van die noodverordening intuïtu personae gevolgen heeft, zoals blijkt uit de preambule van de noodverordening – „gezien het feit dat de plaatsvervangers personen moeten zijn die hun professionele bekwaamheid en bestuursbekwaamheid hebben aangetoond, die de desbetreffende functies reeds uitoefenen, die een grondige kennis hebben van de werkzaamheden van de gerechtelijke inspectie en die zowel bij hun aanvankelijke benoeming als bij de toekenning van een nieuw mandaat zijn geslaagd voor een vergelijkend examen overeenkomstig de bij wet bepaalde voorwaarden”.** [Zie artikel II van noodverordening nr. 77/2018: „De bepalingen van artikel 67, lid 7, van wet nr. 317/2004 zijn 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”]. Overeenkomstig wet nr. 317/2004 heeft de hoge raad voor de magistratuur, in zijn hoedanigheid van hoeder van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, krachtens artikel 133, lid 1, van de grondwet bevoegdheden met betrekking tot de bescherming van



rechters en aanklagers tegen elke handeling die hun onafhankelijkheid of hun onpartijdigheid in gevaar kan brengen of die verdenkingen doet rijzen ten aanzien van deze personen (artikel 30), de loopbaan van rechters en aanklagers (artikel 35), de toelating tot de magistratuur, de evaluatie, opleiding en examens van rechters en aanklagers (artikel 36) en de organisatie en werking van de rechterlijke instanties en parketten (artikel 37). De wetsontwerpen waarvoor een advies van de hoge raad voor de magistratuur nodig is, zijn dan ook de rechtshandelingen met betrekking tot de **status van rechters en aanklagers** (die bepalingen bevatten met betrekking tot de rechten en plichten van rechters en aanklagers, onverenigbaarheden en verbodsbepalingen, de benoeming in en bevordering tot en de schorsing en beëindiging van het ambt van rechter of aanklager, de delegatie, detachering en overplaatsing van rechters en aanklagers, hun aansprakelijkheid enzovoort), die thans is geregeld bij wet nr. 303/2004, **de rechterlijke organisatie** (de rechterlijke instanties – organisatie/bevoegdheden/bestuur, het openbaar ministerie – organisatie/bevoegdheden/bestuur, de organisatie en de werking van het nationaal instituut voor de magistratuur, de gespecialiseerde ondersteunende afdelingen binnen de rechterlijke instanties en parketten, de begroting van de rechterlijke instanties [**Or. 24**] en parketten enzovoort), die momenteel is geregeld bij wet nr. 304/2004, of **de organisatie en werking van de hoge raad voor de magistratuur**, zoals geregeld bij wet nr. 317/2004 (zie *arrest nr. 63 van 8 februari 2017 van de Curte Constituțională*), waarbij eveneens **de organisatie en werking van de gerechtelijke inspectie** is geregeld.

- 10.17. Verzoekster geeft aan dat, overeenkomstig artikel 67 van wet nr. 317/2004, de hoofdinspecteur en de adjunct-hoofdinspecteur door de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur worden benoemd uit de gerechtelijke inspecteurs in functie, na een vergelijkend examen bestaande 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. Dat vergelijkend examen wordt georganiseerd door de hoge raad voor de magistratuur overeenkomstig het reglement dat is goedgekeurd bij besluit van de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur, zoals bekendgemaakt in de Monitor Oficial al României, deel I. Een **specifieke wettelijke bepaling zoals die in noodverordening nr. 77/2018** („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”) **bestaat niet voor andere bestuursfuncties binnen het justitiële stelsel** (presidenten van rechterlijke instanties, voorzitters van afdelingen, hoofdaanklagers enzovoort), hetgeen geen belemmering heeft gevormd voor de toepassing van het rechtsmiddel dat voorhanden is in het gemeen recht, te weten

in wet nr. 303/2004 betreffende de status van rechters en aanklagers, waarin de rechtsfiguur van delegatie in een beheersfunctie door de hoge raad voor de magistratuur is geregeld (overeenkomstig de notulen van de vergaderingen van commissie nr. 1 – wetgeving en interinstitutionele samenwerking – van de hoge raad voor de magistratuur van 9 juli 2018 en 3 september 2018, te vinden op <https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=d6dce35b-e5e-4c8f-ba47-aefe25c62b3d|InfoCSM> en <https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=798406b2-192d-4725-b47a-c7be7b51d867|InfoCSM> [laatst bekeken op 6 september 2018].

10.18. Verzoekster vermeldt voorts dat besluit nr. 159 van de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur van 9 maart 2012 tot goedkeuring van de regels voor de organisatie en het verloop van het vergelijkend examen voor de benoeming van een hoofdinspecteur en adjunct-hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie, is geschorst bij beslissing van de Curte de Apel București (rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië), waardoor **de automatische verlenging, in de vorm van een plaatsvervanging, van de huidige bestuursmandaten van de gerechtelijke inspectie sine die plaatsvindt, als gevolg van noodverordening nr. 77/2018, en dat voor onbepaalde tijd, zonder dat de hoge raad voor de magistratuur zijn wettelijke voorrecht om bestuursfuncties te delegeren kan uitoefenen middels evaluatie van de projecten die zijn ingediend door de gerechtelijke inspecteurs die deze functies ad interim willen uitoefenen.** Zij stelt dat overeenkomstig artikel 133, lid 1, van de Roemeense grondwet „*de hoge raad voor de magistratuur [...] de hoeder [is] van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht*”, wat inhoudt dat hij de discretionaire bevoegdheid niet alleen uitoefent om de hoofdinspecteur en de adjunct-hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie te benoemen, volgens de in artikel 67 van wet nr. 317/2004 vastgestelde voorwaarden, maar ook dergelijke bestuursfuncties die vacant zijn geworden na het verstrijken van de ambtstermijn, aan personen te delegeren volgens de voorwaarden die zijn vastgesteld in artikel 57 van wet nr. 303/2004 betreffende de status van rechters en aanklagers.

10.19. Verzoekster is van mening dat een wetgevende maatregel die wordt genomen bij noodverordening van de regering een vermeend „rechtvacuüm” niet wegneemt, zoals vermeld in de preambule van de noodverordening, maar er wel toe leidt dat de hoge raad voor de magistratuur een van de bevoegdheden die voortvloeien uit zijn constitutionele rol als hoeder van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt ontzegd, doordat in het geldende [Or. 25] recht de mogelijkheid wordt gecreëerd om bestuursfuncties voor onbepaalde termijn uit te oefenen via de automatische verlenging, ten gevolge van de niet-gedifferentieerde toepassing van de wet, van een verstreken ambtstermijn, zonder dat de hoge raad voor de magistratuur de discretionaire bevoegdheid kan uitoefenen die een wezenlijk onderdeel vormt van zijn constitutionele rol. Verzoekster verwijst in dit verband naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie:

**„Het vereiste van onafhankelijkheid gebiedt ook dat de tuchtregels voor de personen met een rechterlijke opdracht de noodzakelijke waarborgen bieden om elk gevaar uit te sluiten dat dergelijke regels worden gebruikt als systeem om politiek toezicht op de inhoud van de rechterlijke beslissingen te houden. Regels waarbij zowel de gedragingen die tuchtrechtelijke overtredingen opleveren als de concreet daarop toepasselijke sancties worden omschreven, waarbij wordt voorzien in de tussenkomst van een onafhankelijke instantie volgens een procedure waarmee de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest neergelegde rechten, waaronder de rechten van de verdediging, volledig worden gewaarborgd en waarbij wordt voorzien in de mogelijkheid om in rechte op te komen tegen de beslissingen van de tuchtinstanties, vormen in dat verband een geheel van essentiële waarborgen voor het behoud van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.” [zie arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 67].**

Bovendien „[behoort] het vereiste van onafhankelijkheid van de rechters [...] tot de kern van het grondrecht op een eerlijk proces, dat – als waarborg dat alle door de justitiabelen aan het Unierecht ontleende rechten worden beschermd en de in artikel 2 VEU verankerde waarden die de lidstaten gemeen hebben, met name de waarde van de rechtsstaat, worden behouden – van het grootste belang is”. [zie arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 48].

10.20. Verzoekster besluit dat, gelet op de desbetreffende bepalingen, de verlenging door de regering van de mandaten van het huidige bestuur van de gerechtelijke inspectie een inbreuk vormt op de bevoegdheden van de hoge raad voor de magistratuur, gelet op de bevoegdheden van de hoofdinspecteurs en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als essentiële voorwaarde om een daadwerkelijke rechterlijke bescherming te verzekeren. De onafhankelijkheid die onlosmakelijk verbonden is met het rechterlijke ambt, moet niet alleen worden gewaarborgd op het niveau van de Unie, voor de rechters van de Unie en de advocaten-generaal van het Hof, zoals bepaald in artikel 19, lid 2, derde alinea, VEU, maar ook op het niveau van de lidstaten van de Unie, voor de nationale rechters.

10.21. De verwijzende rechter aanvaardt de gedetailleerde motivering van verzoekster, die is onderbouwd met verwijzingen naar de rechtspraak van het Hof, met betrekking tot de manier waarop de onafhankelijkheid van het justitiële stelsel wordt beïnvloed door de vaststelling van noodverordening nr. 77/2018. Naast de hierboven uiteengezette argumenten onderstreept de verwijzende rechter dat de rechtshandeling die door de Roemeense regering is vastgesteld, onvoldoende voorzienbaar is, aangezien in de desbetreffende wettelijke bepalingen geen enkele beperking in de tijd is vastgesteld voor de uitoefening ad interim van de functies en evenmin is voorzien in enige verplichting voor de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur om het in artikel 67 van wet nr. 317/2004

bedoelde vergelijkend examen te organiseren. De entiteit die belast is met de constitutionele taak om toe te zien op de onafhankelijkheid van het justitiële stelsel wordt dus naar de achtergrond verdrongen doordat een van zijn wezenlijke bevoegdheden teniet wordt gedaan. In het primaire Unierecht wordt **de rechtsstaat** evenwel genoemd als een van de fundamentele waarden van de Unie, en het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd om de Verdragen uit te leggen. **Een andere reden waarom de verwijzende rechter heeft besloten het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken**, is dan ook dat moet worden **bepaald** of de waarborging van een onafhankelijk justitieel stelsel inhoudt dat de lidstaten verplicht zijn de nodige maatregelen vast te stellen om daadwerkelijke rechtsbescherming [Or. 26] 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 tuchtprocedures, zoals de rechtstreekse benoeming door de regering van het bestuur van de gerechtelijke inspectie, zelfs indien het om een voorlopige benoeming gaat. In nauwe samenhang met het bovenstaande wordt met betrekking tot de feiten in deze zaak ook rekening gehouden met de verplichting van de lidstaten om de beginselen van de rechtsstaat te eerbiedigen, welke beginselen ook worden genoemd in de verslagen die worden opgesteld in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, bij procedures waarbij de regering het bestuur van de gerechtelijke inspectie rechtstreeks benoemt, zelfs indien het om een voorlopige benoeming gaat.

- 10.22. Verweerster is in hoofdzaak van mening dat de door verzoekster aangevoerde elementen louter interne aangelegenheden zijn, die geen verband houden met de beslechting van de zaak.
- 10.23. De verwijzende rechter stelt vast dat indien het Hof oordeelt dat handelingen van een instelling van de Unie (in dit geval het **mechanisme voor samenwerking en toetsing**) bindend zijn en dat zij zich, gelezen in samenhang met bovengenoemde bepalingen van de Verdragen (**het toetredingsverdrag en artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU**), verzetten tegen de vaststelling van wettelijke bepalingen zoals die in noodverordening nr. 77/2018, de verwijzende rechter, gelet op het beginsel van suprematie van het Unierecht (dat voorrang heeft op de nationale wetgeving, zoals het Hof voor het eerst heeft geoordeeld in het arrest van 15 juli 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66), de Europese regelgeving zal moeten toepassen, ook gelet op artikel 148, lid 2 („*Na de toetreding hebben de bepalingen van de oprichtingsverdragen van de Europese Unie en de overige bindende communautaire regelgeving voorrang op andersluidende nationale bepalingen, overeenkomstig de bepalingen van de toetredingsakte*”) en lid 4 („*Het parlement, de president van Roemenië, de regering en de rechterlijke autoriteiten garanderen dat aan de verplichtingen die voortvloeien uit de toetredingsakte en de bepalingen van lid 2 wordt voldaan*”) van de Roemeense grondwet.
11. In dat geval zou dit automatisch tot gevolg hebben dat de grondslag van de vertegenwoordiging van verweerster, de gerechtelijke inspectie, door rechter

Lucian Netejoru (hoofdinspecteur van de verwerende instelling op de datum waarop het verweerschrift werd ingediend) wordt uitgehouden, aangezien de bepalingen van noodverordening nr. 77/2018 uit het nationale recht zouden worden verwijderd. Wat de procedure betreft, zou de verwijzende rechter zich daardoor kunnen uitspreken over de exceptie betreffende het **gebrek aan bewijs voor de hoedanigheid van vertegenwoordiger** op het tijdstip van indiening van het verweerschrift, en die exceptie kunnen aanvaarden, waardoor het verweerschrift als processtuk zou worden verworpen en daarmee ook de door verweerster aangevoerde **bewijzen** en exceptie. Die maatregel zou gevolgen hebben voor *de regels voor de uitoefening van de actieve rol* van de rechterlijke instantie en voor de beperkingen van die rol (overeenkomstig artikel 22, lid 2, van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering), voor de manier om de *rechten van de verdediging* te doen gelden, voor *de bewijsvoering* en, tot slot, voor *de beslechting* van de zaak gelet op alle vorderingen; gelet op alle hypothesen kan de oplossing zijn om het verzoek geheel of ten dele toe te wijzen, of het niet-ontvankelijk, [**Or. 27**] zonder voorwerp of ongegrond te verklaren.

- 11.1. Verzoekster is van mening dat **indien de niet-nakoming van de verplichtingen van Roemenië binnen de context van de Unie (mechanisme voor samenwerking en toetsing, artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU) wordt vastgesteld, dat bewijst dat het recht om verweerster in rechte te vertegenwoordigen niet bestaat, los van de vraag of er al dan niet een besluit van de voltallige vergadering van de hoge raad voor de magistratuur is vastgesteld, dat nodig was als bewijs voor de vertegenwoordiging in rechte, en leidt tot nietigverklaring van het processtuk, te weten het bij het dossier gevoegde verweerschrift, waarin bewijs is aangevoerd, een exceptie is ingeroepen en verweermiddelen zijn aangevoerd, die niet in aanmerking zullen worden genomen bij de beslechting van de zaak.**
12. Na onderzoek van de rechtspraak van het Hof heeft de verwijzende rechter geen andere relevante situaties geïdentificeerd. Verzoekster heeft de belangrijkste arresten die relevant zijn voor de beslechting van deze zaak genoemd: arresten van 12 november 2009, Commissie/Spanje, C-154/08, niet gepubliceerd, EU:C:2009:695; 6 oktober 2011, Commissie/Italië, C-302/09, niet gepubliceerd, EU:C:2011:634; 22 december 2010, Commissie/Italië, C-304/09, EU:C:2010:812, en 29 maart 2012, Commissie/Italië, C-243/10, niet gepubliceerd, EU:C:2012:182. Andere relevante arresten zijn de arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, en 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (**Gebreken in het gerechtelijk apparaat**), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586. De genoemde arresten bevatten echter geen bepalingen die kunnen worden ingeroepen in deze specifieke situatie, waarin het mechanisme voor samenwerking en toetsing en de bepalingen van het toetredingsverdrag moeten worden uitgelegd.

### Standpunt van de nationale rechter

13. Gezien de uitvoerige motivering van verzoekster zal de verwijzende rechter zijn standpunt beknopt samenvatten. Zo stelt hij vast dat in artikel 267 VWEU is bepaald dat het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd is bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over zowel *de uitlegging van de Verdragen* als *de geldigheid en de uitlegging van de handelingen van de instellingen, de organen of de instanties van de Unie*. *Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen voor een rechterlijke instantie van een der lidstaten, kan deze instantie, indien zij een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis, het Hof verzoeken over deze vraag een uitspraak te doen.*
14. Gelet op het feit, allereerst, dat het **mechanisme voor samenwerking en toetsing** bij de toetreding van Roemenië tot de Unie is vastgesteld bij **beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006**, die het belangrijkste harmoniseringsinstrument is en noodzakelijk is om de ontwikkeling van het bestuurlijke en het justitiële stelsel te ondersteunen en deze stelsels doeltreffender te maken, zodat de staat zijn verplichtingen als lid van de Unie kan nakomen en de correcte toepassing van het Europese recht, het Europese beleid en de Europese programma's kan verzekeren, merkt de verwijzende rechter op dat de handelingen die zijn vastgesteld op grond van het mechanisme voor samenwerking en toetsing *handelingen van een instelling van de Unie* zijn (de Commissie is een instelling van de Unie in de zin van artikel 13, lid 1, VWEU), die derhalve ter uitlegging kunnen worden voorgelegd [**Or. 28**] aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Het mechanisme voor samenwerking en toetsing moet bijgevolg 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 van Justitie van de Europese Unie.
15. Aangezien het mechanisme voor samenwerking en toetsing tot doel heeft het bestuurlijke en het justitiële stelsel te ontwikkelen en deze stelsels doeltreffender te maken, opdat de staten die lid willen worden van de Unie **hun verplichtingen als lid van de Unie kunnen nakomen**, en aangezien de hoedanigheid van lidstaat van die staten verankerd is in het toetredingsverdrag, behoren de inhoud, de aard en de looptijd van het mechanisme voor samenwerking en toetsing tot de werkingssfeer van het toetredingsverdrag. Een andersluidende uitlegging zou de vastgestelde maatregel als zodanig uithollen. De vereisten **die zijn geformuleerd in de in het kader van het mechanisme opgestelde verslagen zijn dan ook bindend voor Roemenië**. Als argument a fortiori kan worden gewezen op de aard van de richtlijnen, die bindend zijn, onder de in de rechtspraak van het Hof vastgestelde voorwaarden, en die strekken tot harmonisering van de nationale wetgeving: indien de richtlijnen bindend zijn voor de lidstaten, is het niet meer dan logisch dat de vereisten die zijn geformuleerd in de in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing opgestelde verslagen, die bedoeld zijn om **tekortkomingen** van het bestuurlijke en het justitiële stelsel van **bepaalde lidstaten** te verhelpen, eveneens bindend zijn voor die lidstaten, in dit geval Roemenië.

16. Om zich uit te spreken over de laatste twee vragen, houdt de verwijzende rechter rekening met het feit dat het Verdrag betreffende de Europese Unie deel uitmaakt van het primaire Unierecht en dat de lidstaten gehouden zijn de bepalingen van de Verdragen na te leven, welke bepalingen voorrang hebben op die van het nationale recht. In artikel 2 VEU is de **rechtsstaat** vermeld als waarde waarop de Unie berust, in een samenleving die gekenmerkt wordt door **pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen**. Het mechanisme voor samenwerking en toetsing is opgezet om tekortkomingen in het justitiële stelsel te verhelpen. Het moet alle waarborgen bieden die vereist zijn om te kunnen spreken van onafhankelijkheid ten opzichte van de overige machten binnen de Staat. Rekening houdende met de recente rechtspraak van het Hof, die door verzoekster is uiteengezet, is de verwijzende rechter dan ook van mening dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU aldus moet 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. In diezelfde zin moet artikel 2 VEU aldus 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, gehouden zijn de beginselen van de rechtsstaat te eerbiedigen, welke beginselen ook worden genoemd in de in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing opgestelde verslagen. **[Or. 29]**

#### **Motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing volgens de versnelde procedure**

17. Ingevolge artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof kan de president van het Hof op verzoek van de verwijzende rechter, of bij wijze van uitzondering ambtshalve, wanneer de aard van de zaak een behandeling binnen korte termijnen vereist, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, beslissen een prejudiciële verwijzing te behandelen volgens een versnelde procedure die afwijkt van de bepalingen van dat Reglement.
18. In de onderhavige zaak is de urgentie gerechtvaardigd, ten eerste omdat de zaak de beslechting van een procedureel verweer betreft waarover overeenkomstig de interne procedurele bepalingen uitspraak moet worden gedaan voordat de zaak inhoudelijk kan worden behandeld, in een geding waarvan het voorwerp van wezenlijk belang is voor het Roemeense justitiële stelsel, en ten tweede **vanwege de aard van de zaak, die vereist dat onverwijld uitspraak wordt gedaan vereist, aangezien de eisen van de rechtsstaat niet afhankelijk mogen worden gesteld van lange wachttijden die onherstelbare schade tot gevolg kunnen hebben.**

[omissis]

5 februarie 2019

[omissis]