



Datum van inontvangstneming : 18/06/2021

Zaak C-216/21

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

6 april 2021

Verwijzende rechter:

Curtea de Apel Ploiești (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

16 februari 2021

Verzoekende partijen:

Asociația „Forumul Judecătorilor din România”

YN

Verwerende partij:

Consiliul Superior al Magistraturii

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Administratieve beroepsprocedure tot gedeeltelijke nietigverklaring van beslissing nr. 1348 van de Secție pentru judecători a Consiliului Superior al Magistraturii (Afdeling voor rechters van de Hoge Raad voor de Magistratuur, hierna: „Afdeling voor rechters”) van 17 september 2019 tot goedkeuring van het Reglement privind organizarea și desfășurarea concursului de promovare a judecătorilor (verordening betreffende de organisatie en de uitvoering van het vergelijkend onderzoek voor de bevordering van rechters)

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Krachtens artikel 267 VWEU wordt verzocht om uitlegging van artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VWEU, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid en beschikking 2006/928/EG van de Commissie van

13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie.

Prejudiciële vragen

1) Dient het bij beschikking 2006/928/EG van de Europese 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 VWEU, die ter uitlegging kan worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie? Behoren de inhoud, de aard en de looptijd van het bij beschikking 2006/928/EG van de Europese 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 Roemenië op 25 april 2005 in Luxemburg heeft ondertekend? Zijn de vereisten die zijn geformuleerd in de in het kader van dat mechanisme opgestelde verslagen bindend voor Roemenië?

2) Kan het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid, dat is neergelegd in artikel 19, [lid] 1, tweede [alinea] van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten, alsmede in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie betreffende artikel 2 VEU, aldus worden gelezen dat het ook slaat op procedures tot bevordering van zittende rechters?

3) Wordt dit beginsel geschonden wanneer een systeem voor bevordering naar de hoogste rechterlijke instantie wordt ingesteld dat uitsluitend is gebaseerd op een summier beoordeling van de werkzaamheden en het gedrag door een commissie bestaande uit de president en rechters van deze beroepsinstantie, die afzonderlijk rechters periodiek evalueren en hen beoordelen met het oog op bevordering maar ook de rechterlijke toetsing van hun uitspraken uitvoeren?

4) Wordt het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid, dat is neergelegd in artikel 19 [lid] 1, tweede [alinea], van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten, alsmede in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie betreffende artikel 2 VEU, geschonden indien Roemenië de voorspelbaarheid en rechtszekerheid van het Unierecht ondermijnt door gedurende 10 jaar het mechanisme voor samenwerking en toetsing met de op grond daarvan opgestelde verslagen te aanvaarden en zich eraan te conformeren, maar daarna onaangekondigd de bevorderingsprocedure voor rechters met uitvoerende functies te wijzigen, in strijd met de aanbevelingen in het kader van dat mechanisme?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: „VEU”), artikel 2, artikel 4, lid 3, en artikel 19, lid 1, tweede alinea

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), artikelen 47 en 51

Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie, artikel 4, lid 3

Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond, gehecht aan het Toetredingsverdrag, de artikelen 2, 37 en 38

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

De rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”): arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, 19 september 2006, ██████████ C-506/04, EU:C:2006:587, 24 juni 2019, Commissie/Polen, C-619/18, EU:C:2019:531, 26 maart 2020, Miasto Łowicz en Prokurator Generalny, C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, 2 maart 2021, A. B e.a., C-824/18, EU:C:2021:153, 19 november 2019, A. K. e.a., C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality, C-216/18, EU:C:2018:586, 13 juni 2017, ██████████ C-258/14, EU:C:2017:448, en 7 juli 2011, ██████████ e.a., C-310/10, EU:C:2011:467

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Constituția României (Roemeense grondwet), artikel 133, lid 1, volgens hetwelk de Consiliu Superior al Magistraturii (Hoge Raad voor de Magistratuur, hierna: „CSM”) de rechterlijke onafhankelijkheid waarborgt

Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (wet nr. 303/2004 betreffende het statuut van rechters en openbaar aanklagers), opnieuw bekendgemaakt, zoals gewijzigd en aangevuld bij wet nr. 242/2018, waarbij de artikelen 46¹ tot en met 46³ zijn ingevoegd, volgens welke de feitelijke bevordering van rechters en openbaar aanklagers uitsluitend geschiedt door middel van een op nationaal niveau georganiseerd vergelijkend onderzoek waarbij de werkzaamheden en het gedrag van de kandidaten in de voorgaande drie jaar worden beoordeeld, en waarvoor de procedure voor organisatie en uitvoering, waaronder de examencommissies en de samenstelling daarvan, de getoetste elementen en de wijze van vaststelling van de resultaten en bezwaar daartegen,

worden vastgesteld bij verordening van de Afdeling voor rechters dan wel die voor openbaar aanklagers van de CSM

Beslissing nr. 1348 van de Afdeling voor rechters van de CSM van 17 september 2019 houdende goedkeuring van de verordening betreffende organisatie en uitvoering van het vergelijkend onderzoek ter bevordering van rechters, waarvan de relevante bepalingen in wezen voorschrijven dat voor het beoordelen van de werkzaamheden en het gedrag van de kandidaten in de voorgaande drie jaar een beoordelingscommissie wordt ingesteld bij iedere curte de apel (rechterlijke instantie in tweede aanleg, Roemenië) waar vacante functies zijn, benoemd bij beslissing van de Afdeling voor rechters. De beoordelingscommissie bestaat uit de president van de curte de apel, als voorzitter, en vier leden, rechters van die instantie, van wie de specialisatie overeenkomt met de afdeling waarin vacante functies zijn, op voorstel van het college van bestuur van de betreffende curte de apel.

Arresten nr. 1519/2011, nr. 2/2012 en nr. 104/2018 van de Curte Constituțională (grondwettelijk hof, Roemenië), waarvan de relevante inhoud is opgenomen in de verzoeken om een prejudiciële beslissing in de zaken C-83/19 en C-127/19

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Bij beroepschrift, ingediend op 12 november 2019 bij de Curte de Apel Ploiești – Secția de contencios administrativ și fiscal (afdeling bestuurs- en belastingzaken, rechter in tweede aanleg Ploiești, Roemenië) hebben de verzoekende partijen, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (vereniging „Roemeens rechtersforum”) en YN, tegen de CSM, de verwerende partij, verzocht om gedeeltelijke vernietiging van beslissing nr. 1348 van de Afdeling voor rechters van 17 september 2019 houdende goedkeuring van de verordening betreffende de organisatie en de uitvoering van het vergelijkend onderzoek ter bevordering van rechters (hierna: „bestreden verordening”),
- 2 In de motivering hebben verzoekers aangevoerd dat de bestreden verordening afbreuk doet aan het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid en is vastgesteld in strijd met de aanbevelingen in de verslagen die de Europese Commissie heeft opgesteld in het kader van het bij beschikking 2006/928 ingestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing (hierna: „MCV”). Zij betogen dat de bestreden verordening een procedure voor de bevordering van rechters invoert die grotendeels wordt gevoerd door de presidenten van de curți de apel (gerechtshoven), hetgeen een radicale wijziging vormt ten opzichte van de eerdere bevorderingsprocedure, die 15 jaar lang is toegepast en berustte op een landelijk schriftelijk examen.
- 3 Volgens verzoekers heeft de bestreden verordening het bevorderingsexamen op basis van verdienste volledig afgeschaft, en wordt groter belang gehecht aan de subjectieve beoordelingen van de leden van een commissie, samengesteld op voorstel van de presidenten van de gerechtshoven, waarbij aan rechters van

diezelfde gerechtelijke instanties bij voorrang advies wordt gevraagd over de kandidaten die voor het vergelijkend onderzoek waren ingeschreven, zonder enige objectieve rechtvaardiging, hetgeen volgens verzoekers indruist tegen de aanbevelingen van de Europese Commissie in de verslagen die zijn opgesteld in het kader van het MCV en tegen de adviezen van de Commissie van Venetië en de Adviesraad van Europese rechters.

- 4 Verzoekers wijzen erop dat voorafgaand aan de wijziging van de bevorderingsprocedure geen discussie onder magistraten is gevoerd waarin werd gewezen op bepaalde gebreken in de bevorderingswijze vóór de vaststelling van de bestreden verordening. Volgens verzoekers was de bestaande wijze van bevordering vóór deze wijziging volledig in overeenstemming met de aanbevelingen die de Europese Commissie dienaangaande in de loop van de tijd in het kader van de MCV-verslagen had geformuleerd.
- 5 Verzoekers zijn van mening dat de invoering van een bevorderingsprocedure die louter is gebaseerd op een beoordeling van de werkzaamheden en het gedrag van de kandidaten in de voorgaande drie jaar, aan de hand van raadpleging van rechters van de hogere instanties, analyse van door de kandidaten opgestelde documenten en een gesprek – door beoordelingscommissies die zijn voorgesteld door de presidenten van de rechterlijke instanties waar de bevordering feitelijk wordt gevraagd – alsmede aan de hand van een beoordeling van het gedrag op basis van de mening van collega’s, geleidelijk zal leiden tot een houding van hiërarchische ondergeschiktheid ten opzichte van de rechters van hogere instanties en ten opzichte van collega’s die leidinggevende functies zullen vervullen, alsmede tot ernstige fricties tussen leden van de rechterlijke macht.
- 6 Volgens verzoekers is het onmiddellijke gevolg van deze wijze van bevordering immers dat rechters kunnen worden bevoordeeld ten opzichte van andere, aan de hand van discretionaire en subjectieve criteria die afwijken van het beginsel van bevordering op basis van verdienste. Het concrete resultaat van een dergelijke wijze van bevordering is de ontwikkeling van een soort rechter die zich gehoorzaam moet opstellen om carrière te kunnen maken, hetgeen de individuele onafhankelijkheid van rechters ernstig aantast.
- 7 In deze context hebben verzoekers verzocht om een prejudiciële beslissing bij het Hof in te dienen, ten eerste om te vernemen of het MCV en de bijbehorende verslagen handelingen van een instelling van de Unie zijn, zodat zij krachtens artikel 267 VWEU aan het Hof kunnen worden voorgelegd, en of de vereisten ervan bindend zijn.
- 8 Ten tweede menen zij dat moet worden bepaald of het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid, neergelegd in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest, aldus kan worden uitgelegd dat het ook betrekking heeft op procedures voor de bevordering van rechters.

- 9 Ten derde hebben verzoekers gevraagd of dit beginsel wordt geschonden door de invoering van een stelsel voor bevordering naar een hogere rechterlijke instantie, dat uitsluitend is gebaseerd op een summiere beoordeling van de werkzaamheden en het gedrag van de betreffende rechters door een commissie bestaande uit de president en rechters van deze beroepsinstantie, die rechters periodiek evalueren en los daarvan zowel de beoordeling van rechters met het oog op bevordering als de rechterlijke toetsing van hun rechterlijke uitspraken uitvoeren.
- 10 Ten vierde hebben verzoekers zich op het standpunt gesteld dat de tussenkomst van het Hof nodig is om vast te stellen of Roemenië, door de procedure voor de bevordering van rechters te wijzigen in strijd met de aanbevelingen van het MCV die gedurende 10 jaar zijn aanvaard en uitgevoerd, afbreuk heeft gedaan aan de voorspelbaarheid en de zekerheid van het Unierecht en daarmee het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid heeft geschonden.
- 11 Verweerder heeft zich in wezen op het standpunt gesteld dat het Unierecht in casu direct noch indirect van toepassing is, aangezien de nationale rechter bij de beslechting van de zaak enkel moet onderzoeken of de bestreden verordening verenigbaar is met de juridisch hogere normatieve handeling op basis waarvan zij is vastgesteld, te weten wet nr. 303/2004, zoals opnieuw bekendgemaakt, met latere wijzigingen en aanvullingen.
- 12 Volgens verweerder beogen verzoekers met hun verzoek om een prejudiciële beslissing in werkelijkheid een „oriëntatiebeslissing” van het Hof te verkrijgen waarmee de zaak ten gronde wordt afgedaan door gedeeltelijke nietigverklaring van de bestreden verordening, waartoe het Hof niet bevoegd is.
- 13 Verweerder heeft enkel zijn standpunt kenbaar gemaakt over de eerste prejudiciële vraag, en stelt in dit kader dat het MCV niet kan worden beschouwd als een handeling van een instelling van de Unie in de zin van artikel 267 VWEU en dus niet aan het Hof kan worden voorgelegd.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 14 De verwijzende rechter merkt om te beginnen op dat het begrip onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat volgens de rechtspraak van het Hof een autonoom Unierechtelijk begrip is en dat rechters moeten worden beschermd tegen elk extern ingrijpen dat hun onafhankelijkheid in gevaar kan brengen.
- 15 Vervolgens herinnert de verwijzende rechter aan de rechtspraak van het Hof volgens welke de rechterlijke organisatie in de lidstaten weliswaar onder hun bevoegdheid valt, maar dat dit niet wegneemt dat de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid de verplichtingen in acht moeten nemen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht, en met name uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU [arresten van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy), C-619/18, EU:C:2019:531, punt 52 en aldaar aangehaalde

rechtspraak, en 26 maart 2020, Miasto Łowicz en Prokurator Generalny, C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 16 Dit kan met name het geval zijn bij de nationale regels inzake de materiële voorwaarden en de procedureregels voor de vaststelling van besluiten tot benoeming van rechters en, in voorkomend geval, voor de regels inzake de rechterlijke toetsing die in het kader van dergelijke benoemingsprocedures van toepassing is [arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punten 134 tot en met 139 en 145].
- 17 De verwijzende rechter benadrukt dat de staat en elke rechter afzonderlijk verplicht zijn om de rechterlijke onafhankelijkheid te bevorderen en te beschermen, niet alleen wat betreft de eigenlijke rechterlijke activiteiten maar ook met betrekking tot de werving, benoeming, onafzetbaarheid, opleiding, gerechtelijke immuniteit, tuchtrechtelijke verantwoordelijkheid en bezoldiging van magistraten, en de financiering van het gerechtelijk apparaat.
- 18 In dit verband voert de verwijzende rechter aan dat het MCV-verslag van de Europese Commissie uit 2018 heeft aanbevolen om de tenuitvoerlegging van de wetten betreffende de rechtsbedeling onmiddellijk op te schorten en deze wetten te herzien, met name rekening houdend met de aanbevelingen in het kader van het MCV.
- 19 De verwijzende rechter is dan ook van oordeel dat hij in casu moet nagaan of het Unierecht zich verzet tegen de nationale regeling op grond waarvan de bestreden verordening is vastgesteld. Hoewel deze verordening een administratieve handeling is, vastgesteld ter uitvoering van de wijzigingen die bij wet nr. 242/2018 zijn aangebracht in wet nr. 303/2004 betreffende het statuut van rechters en openbaar aanklagers, gaat het niet alleen om de uitlegging van het nationale recht, zoals verweerder stelt, maar moeten het MCV, artikel 2 VEU, artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest worden uitgelegd om uitspraak te kunnen doen over de verenigbaarheid van die bepalingen met de genoemde wijzigingen.
- 20 Indien immers zou worden vastgesteld dat de in de bestreden verordening vervatte procedure ter bevordering van rechters inbreuk maakt op het Unierecht en in het bijzonder op het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid, zou de vraag kunnen rijzen of deze handeling deels nietig moet worden verklaard.
- 21 De verwijzende rechter is van oordeel dat er gerede twijfel bestaat over de juiste uitlegging van het in casu toepasselijke Unierecht en dat een verzoek aan het Hof om beantwoording van de gestelde prejudiciële vragen ook nuttig is omdat het gaat om een nieuw vraagstuk, dat van algemeen belang is voor de uniforme toepassing van het Unierecht en tot nu toe in de rechtspraak nog niet is opgelost.
- 22 Ten slotte verzoekt de verwijzende rechter het Hof om een prejudiciële beslissing te nemen volgens de versnelde procedure. De spoedeisendheid wordt

gerechtvaardigd door de aard van de zaak, die vereist dat een onmiddellijke beslissing wordt genomen, aangezien de vereisten van de rechtsstaat niet afhankelijk kunnen worden gesteld van lange termijnen waarbinnen onherstelbare schade kan optreden.