



Datum van inontvangstneming : 14/07/2019

**Zaak C-397/19**

**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:**

22 mei 2019

**Verwijzende rechter:**

Tribunalul București (Roemenië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

22 mei 2019

**Verzoekende partij:**

AX

**Verwerende partij:**

Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Beroep waarbij AX de Tribunal București (rechtbank in eerste aanleg Boekarest, Roemenië) verzoekt de buitencontractuele aansprakelijkheid van de Roemeense Staat, via de Ministerul Finanțelor Publice (Ministerie van Overheidsfinanciën, Roemenië), vast te stellen, en hem te veroordelen de als gevolg van een rechterlijke dwaling geleden schade te vergoeden.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek**

Het Hof wordt krachtens artikel 267 VWEU verzocht om uitlegging van beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006; het Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie; artikel 2, artikel 4, lid 3, en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, en artikel 4, lid 2, onder j), VWEU.

## Prejudiciële vragen

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 Europese Unie in de zin van artikel 267 VWEU, die ter uitlegging kan worden voorgelegd aan het Hof van Justitie?

2. Maakt het bij beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006 ingestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing deel uit 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, en moet dit mechanisme tegen de achtergrond van dit verdrag worden uitgelegd en toegepast? Zijn de vereisten die zijn geformuleerd in de in het kader van dat mechanisme opgestelde verslagen bindend voor Roemenië, en indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, dient de nationale rechter die, in het kader van zijn bevoegdheden, de bepalingen van Unierecht moet toepassen, dan te garanderen dat deze bepalingen worden toegepast, en in voorkomend geval ambtshalve de toepassing te weigeren van bepalingen van nationaal recht die in strijd zijn met de krachtens dit mechanisme geformuleerde vereisten?

3. Dienen artikel 2 en artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, in onderlinge samenhang gelezen, aldus te worden uitgelegd dat de verplichting voor Roemenië om zich te houden aan de vereisten in de verslagen die worden opgesteld in het kader van het bij beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006 ingestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing, valt onder de verplichting van de lidstaat om de beginselen van de rechtsstaat te eerbiedigen?

4. Staan artikel 2 en artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, in onderlinge samenhang gelezen, en in het bijzonder de verplichting om de waarden van de rechtsstaat te eerbiedigen, in de weg aan een nationale regeling als die van artikel 96, lid 3, onder a), van Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, waarin rechterlijke dwaling op kernachtige en abstracte wijze wordt gedefinieerd als de verrichting van proceshandelingen die duidelijk in strijd zijn met bepalingen van materieel en formeel recht, zonder dat daarbij de aard van de geschonden rechtsbepalingen, de werkingssfeer *ratione materiae* en *ratione temporis* van deze bepalingen in de procedure, de wijze van uitvoering, de termijnen en de procedures voor de vaststelling van inbreuken op de rechtsregels, en de autoriteit die bevoegd is tot vaststelling van inbreuken op dergelijke rechtsregels nader te bepalen, waardoor het mogelijk wordt dat indirecte druk op magistraten wordt uitgeoefend?

5. Staan artikel 2 en artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, in onderlinge samenhang gelezen, en in het bijzonder de

verplichting om de waarden van de rechtsstaat te eerbiedigen, in de weg aan een nationale regeling als die van artikel 96, lid 3, onder b), van Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, waarin rechterlijke dwaling wordt gedefinieerd als een definitieve rechterlijke beslissing die duidelijk in strijd is met de wet of met de feitelijke situatie die uit het tijdens de procedure verkregen bewijs blijkt, zonder daarbij te vermelden welke procedure moet worden gevolgd om deze inbreuk vast te stellen, en zonder concreet te specificeren wat wordt bedoeld met een rechterlijke beslissing die in strijd is met de toepasselijke wettelijke bepalingen en feitelijke situatie, zodat de werkzaamheden van magistraten (rechters en openbaar aanklagers) bij de uitlegging van de wet en van het bewijs worden geblokkeerd?

6. Staan artikel 2 en artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, in onderlinge samenhang gelezen, en in het bijzonder de verplichting om de waarden van de rechtsstaat te eerbiedigen, in de weg aan een nationale regeling als die van artikel 96, lid 3, van Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, volgens welke de vaststelling van de vermogensrechtelijke aansprakelijkheid van magistraten (rechters en openbaar aanklagers) jegens de Staat uitsluitend is gebaseerd op de beoordeling van de Staat, en eventueel op de beoordeling in het advies van de gerechtelijke inspectie, dat bij het begaan van de materiële dwaling sprake was van opzet of de grove nalatigheid van de magistraat, zonder dat deze de mogelijkheid heeft om zijn rechten van verweer ten volle uit te oefenen, met als gevolg dat de procedure voor de vaststelling van de materiële aansprakelijkheid van de magistraat jegens de Staat mogelijk op arbitraire gronden wordt ingeleid en voltooid?

7. Staat artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en in het bijzonder de verplichting om de waarden van de rechtsstaat te eerbiedigen, in de weg aan een nationale regeling als die van artikel 539, lid 2, laatste volzin, en artikel 541, leden 2 en 3, Codul de procedură penală, in onderlinge samenhang gelezen, op grond waarvan tegen een definitieve rechterlijke beslissing betreffende de rechtmatigheid van voorlopige hechtenis indien de verdachte ten gronde wordt vrijgesproken, sine die en impliciet een buitengewoon rechtsmiddel sui generis aan de verweerder wordt toegekend, welk rechtsmiddel uitsluitend door de civiele rechter wordt beoordeeld, indien de onrechtmatigheid van de voorlopige hechtenis niet bij vonnis van de strafrechter is vastgesteld, in strijd met het beginsel van voorzienbaarheid en toegankelijkheid van de rechtsregel, van de specialisatie van de rechter en de rechtszekerheid?

#### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Artikel 2, artikel 4, lid 3, en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU

De artikelen 1 tot en met 3 van het Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie

De artikelen 37 en 38 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond

De artikelen 1 tot en met 3 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

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Artikel 1381 Codul civil (burgerlijk wetboek), waarin is bepaald dat elke schade een recht op schadevergoeding doet ontstaan.

Artikel 96 van Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (wet nr. 303/2004 inzake het statuut van rechters en openbaar aanklagers), waarin het volgende is bepaald:

„1. De Staat staat met zijn eigen vermogen in voor schade als gevolg van rechterlijke dwalingen.

2. De aansprakelijkheid van de Staat wordt vastgesteld op grond van de wettelijke voorwaarden en komt niet in de plaats van de aansprakelijkheid van de rechters en openbaar aanklagers die [...] hun taken te kwader trouw of met grove nalatigheid hebben verricht [...].

3. Van rechterlijke dwaling is sprake indien:

a) in het kader van een gerechtelijke procedure wordt beslist dat proceshandelingen worden uitgevoerd die duidelijk in strijd zijn met materieel en formeel recht, met ernstige schending van rechten, vrijheden en legitieme belangen van personen tot gevolg, waardoor schade ontstaat die niet door middel van gewone en buitengewone beroepsprocedures ongedaan kan worden gemaakt;

b) een definitieve rechterlijke beslissing wordt gegeven die duidelijk in strijd is met de wet of met de feitelijke situatie die uit het tijdens de procedure verkregen bewijs volgt, met ernstige schending van rechten, vrijheden en legitieme belangen van personen tot gevolg, waardoor schade ontstaat die niet door middel van gewone en buitengewone beroepsprocedures ongedaan kan worden gemaakt.

4. In de Codul de procedură civilă [wetboek van burgerlijke rechtsvordering], de Codul de procedură penală [wetboek van strafvordering] en in andere

bijzondere wetten kunnen specifieke gevallen van rechterlijke dwaling worden neergelegd.

5. Voor schadevergoeding kan de benadeelde uitsluitend de Staat aanspreken, die wordt vertegenwoordigd door het Ministerie van Overheidsfinanciën. De rechtbank van het rechtsgebied waarbinnen de verzoeker woonplaats heeft is bevoegd om uitspraak te doen over de vordering.

6. De Staat betaalt de als schadevergoeding verschuldigde bedragen uiterlijk een jaar na de betekening van de definitieve rechterlijke beslissing.

7. Binnen twee maanden na de betekening van de definitieve rechterlijke beslissing in het kader van de in punt 6 bedoelde procedure verzoekt het Ministerie van Overheidsfinanciën de gerechtelijke inspectie om te verifiëren of de rechterlijke dwaling van de rechter of van het openbaar ministerie is veroorzaakt doordat zij hun respectieve taken te kwader trouw of met grove nalatigheid te hebben uitgevoerd, volgens de procedure als bedoeld in artikel 74<sup>1</sup> van wet nr. 317/2004, zoals gewijzigd.

8. De Staat oefent middels het Ministerie van Overheidsfinanciën zijn regresrecht op de rechter of de openbaar aanklager uit indien hij, naar aanleiding van het verslag van de in lid 7 bedoelde gerechtelijke inspectie en op grond van zijn eigen onderzoek, van oordeel is dat de rechterlijke dwaling is veroorzaakt doordat de rechter of de openbaar aanklager zijn taken te kwader trouw of met grove nalatigheid heeft uitgevoerd. Het regresrecht dient binnen 6 maanden na de betekening van het verslag van de gerechtelijke inspectie te worden uitgeoefend.

[...]

11. De Consiliul Superior al Magistraturii [hoge raad voor de magistratuur] stelt binnen 6 maanden na de inwerkingtreding van deze wet de voorwaarden, de termijnen en de procedures voor de verplichte beroepsverzekering van rechters en openbaar aanklagers vast. Deze verzekering komt volledig ten laste van de rechter of de openbaar aanklager, en het ontbreken daarvan kan de aansprakelijkheid van de rechter of de openbaar aanklager voor rechterlijke dwaling doordat hij zijn taken te kwader trouw of met grove nalatigheid heeft verricht, niet vertragen, reduceren of uitsluiten.”

In artikel 539 Codul de procedură penală (wetboek van strafvordering) is bepaald dat eenieder wie ten onrechte zijn vrijheid is ontnomen, recht heeft op schadevergoeding. Dienaangaande schrijft dit artikel voor dat onrechtmatige vrijheidsbeneming, naargelang van het geval, wordt vastgesteld bij beschikking van het openbaar ministerie, bij een definitieve beslissing van de ten aanzien van rechten en vrijheden bevoegde rechter, of van de rechter van de voorlopige hoorzitting, of bij definitieve beschikking of beslissing van de aangezochte rechter.

## **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Bij beroep dat op 3 januari 2019 bij de Tribunal București, derde civiele kamer, is ingediend, heeft AX in een geding tegen de Roemeense Staat, vertegenwoordigd door het Ministerie van Overheidsfinanciën, gevorderd dat verweerder wordt veroordeeld tot betaling van 50 000 EUR voor materiële schade en 1 000 000 EUR voor immateriële schade, als vergoeding van de schade die hij heeft geleden als gevolg van de maatregelen voorlopige hechtenis en huisarrest – die door de Tribunal București, eerste strafkamer, aan hem waren opgelegd en tevens zijn verlengd, en die in hoger beroep zijn bevestigd door de Curte de Apel București (rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië) – en van zijn veroordeling in eerste aanleg wegens belastingontduiking.
- 2 Ter staving van zijn vordering heeft verzoeker zich beroepen op artikel 1381 van het burgerlijk wetboek, de artikelen 9 en 539 van het wetboek van strafvordering, artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en artikel 453 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering.
- 3 Op 13 juni 2017 heeft de Tribunal București verzoeker bij strafvonnis veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van vier jaar wegens voortdurende belastingontduiking, en hem daarbij hem een aanvullende en een bijkomende straf opgelegd. Daarnaast is verzoeker hoofdelijk veroordeeld tot betaling aan de civiele partij van een schadevergoeding ten bedrage van 1 642 970 Roemeense leu (RON), en is conservatoir beslag gelegd op al zijn huidige en toekomstige roerende en onroerende vermogen.
- 4 In het tijdvak van 21 januari 2015 tot en met 21 oktober 2015 is verzoeker gearresteerd, in voorlopige hechtenis gesteld en vervolgens is hem huisarrest opgelegd.
- 5 In hoger beroep heeft de Curte de Apel București verzoeker vrijgesproken, en daarbij geoordeeld dat hij het strafbare feit waarvoor hij in eerste aanleg was veroordeeld niet heeft gepleegd, en dat de beslaglegging werd opgeheven.
- 6 AX meent op grond van de uitspraak van de hogerberoepsrechter het slachtoffer te zijn geweest van een fout van de eerste strafkamer van de Tribunal București, aangezien hij ten onrechte is veroordeeld, hem zijn vrijheid is ontnomen en zijn vrijheid tijdens de strafprocedure ten onrechte werd beperkt.
- 7 Verweerder vordert afwijzing van de vordering, en voert daarbij onder andere aan dat de vordering niet-ontvankelijk is omdat de Staat slechts voor rechterlijke dwaling aansprakelijk is indien is voldaan aan de in de bijzondere wetten vastgestelde voorwaarden, en niet op grond van de regels van gemeen recht. Ten gronde verzoekt hij de vordering ongegrond te verklaren omdat niet is voldaan aan de voorwaarden voor buitencontractuele aansprakelijkheid van de Staat, aangezien verzoeker niet heeft aangetoond dat de voorlopige of vrijheidsbeperkende maatregelen onrechtmatig waren.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing**

- 8 In de motivering van de verwijzingsbeslissing heeft de Tribunal București erop gewezen dat, om op de vordering van verzoeker te kunnen beslissen, de status en de juridische waarde van de door de Europese Commissie opgestelde verslagen in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing (CVM) moet worden verduidelijkt, en dat het primaire Unierecht zich verzet tegen nationale regeling als in de onderhavige zaak aan de orde is, die de onafhankelijkheid van rechters en openbaar aanklagers zou kunnen aantasten.
- 9 In verband met de eerste prejudiciële vraag verwijst de verwijzende rechter, na dezelfde overwegingen te hebben gemaakt als in de punten 7.9.1 tot en met 7.9.6 van de prejudiciële vraag in zaak C-127/19, naar het arrest van het Hof van 13 juni 2017, ████████ e.a., C-258/14, EU:C:2017:448, waarin het Hof uitlegging heeft gegeven aan een handeling tussen een instelling van de Unie en een lidstaat, te weten het memorandum van overeenstemming tussen de Europese Unie en Roemenië, gesloten te Boekarest en te Brussel op 23 juni 2009.
- 10 Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag verwijst de verwijzende rechter, na dezelfde overwegingen te hebben gemaakt als in de punten 5.3.1 tot en met 5.3.3 van de prejudiciële vraag in zaak C-127/19, naar het dictum van het arrest van het Hof van 9 maart 1978, ████████ 106/77, EU:C:1978:49.
- 11 Ten aanzien van de derde tot en met de zevende vraag is de verwijzende rechter van oordeel dat de procedure voor vergoeding van de door rechterlijke dwaling veroorzaakte schade – die voorziet in een eerste fase die zich uitsluitend tussen de benadeelde partij en de Staat afspeelt – in de nationale wetgeving aldus is geregeld dat de magistraat daarvan is uitgesloten. Daardoor wordt mogelijkwerijs op ontoelaatbare wijze inbreuk gemaakt op het beginsel van hoor en wederhoor en het beginsel van bescherming van de rechten van verdediging van magistraten, aangezien in deze procedure de rechtsvraag wordt beantwoord of er al dan niet sprake is van rechterlijke dwaling. In de tweede fase van de procedure, waarin wordt bepaald of de materiële fout te kwader trouw of wegens grove nalatigheid is begaan, blijkt de willekeur van de regeling van artikel 96, lid 3, van wet nr. 303/2004 duidelijk uit het feit dat de aansprakelijkheid van de magistraat uitsluitend op basis van de vrije beoordeling van de Roemeense Staat wordt vastgesteld, aangezien de magistraat een beperkte mogelijkheid heeft om de conclusies van de Staat of van de gerechtelijke inspectie aan te vechten. Dit aspect kan niet alleen de onafhankelijkheid van de magistratuur aantasten, maar kan ook in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel, dat een pijler van het primaat van het recht, en de grondslag en de voorwaarde voor de rechtsstaat vormt.
- 12 In de motivering van de verwijzingsbeslissing ten aanzien van de vragen drie tot en met zeven maakt de verwijzende rechter over de onafhankelijkheid van de rechters dezelfde overwegingen als in de punten 2.4, 7.9.10, 7.10.1 tot en met 7.10.3 en 7.10.6 van het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-127/19.



- 13 Deze rechter verwijst vervolgens naar advies nr. 15 (2012) van de adviesraad van Europese rechters (CCJE) inzake de specialisatie van rechters, dat is vastgesteld tijdens de dertiende voltallige zitting van de CCJE (Parijs, 5-6 november 2012), en in het bijzonder naar de punten 27 tot en met 30, 33 en 36 van dit advies. Daarin wordt in wezen verklaard dat gewone rechters weliswaar ruime ervaring hebben in uiteenlopende rechtsgebieden, zodat zij de procespartijen naar behoren van dienst kunnen zijn, doch de ontwikkeling van het recht in bepaalde rechtsgebieden dermate complex en specifiek is, dat voor een goede beoordeling van de zaken een hogere mate van specialisatie vereist is. De gespecialiseerde rechters moeten, net als andere rechters, voldoen aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, zoals voorgeschreven door artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. In datzelfde advies meent de CCJE dat de oprichting van gespecialiseerde rechterlijke secties of instanties streng moet worden geregeld, er niet toe mag leiden dat de rol van de gewone rechter wordt verzwakt, en dezelfde garanties moet bieden en dezelfde kwaliteit moet waarborgen, aangezien de waarborging van de beginselen van een eerlijk proces – te weten volledige onpartijdigheid van de rechter en vrijheid van de rechter om het bewijs te beoordelen – fundamenteel is.
- 14 In de motivering van deze prejudiciële vragen verwijst de verwijzende rechter naar arrest nr. 45/2018 van de Curte Constituțională a României (grondwettelijk hof, Roemenië), van 30 januari 2018 over een exceptie van ongrondwettigheid van de wet tot wijziging en aanvulling van wet nr. 303/2004 inzake het statuut van rechters en openbaar aanklagers, met name de analyse van de Curte Constituțională van de wijzigingen van artikel 96 van wet nr. 303/2004.
- 15 In deze context heeft de Curte Constituțională een analyse kunnen uitvoeren op de geldende regeling en de wijzigingen die zijn voorgesteld om de door rechterlijke dwaling veroorzaakte schade te herstellen, en daarbij heeft deze rechter met name het volgende opgemerkt: i) voor schadevergoeding door de Staat wegens rechterlijke dwaling is niet vereist dat de rechter/openbaar aanklager een feit heeft begaan waardoor hij in strafrechtelijk of tuchtrechtelijk opzicht aansprakelijk is, waardoor de aansprakelijkheid van de Staat een rechtstreekse risicoaansprakelijkheid is geworden die losstaat van de subjectieve positie die de rechter/openbaar aanklager tijdens de procedure heeft ingenomen; ii) ondanks dat de regeling inzake de risicoaansprakelijkheid van de Staat voor rechterlijke dwaling een keuze van de wetgever tot uitdrukking brengt, moet de definitie van rechterlijke dwaling duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn; iii) opdat de aansprakelijkheid van de Staat voor rechterlijke dwaling wordt erkend, moet deze dwaling als zodanig worden vastgesteld; iv) de Staat kan regres nemen op rechters/openbaar aanklagers indien deze hun taken te kwader trouw of met grove nalatigheid hebben verricht; v) de Staat dient een eerste beoordeling te verrichten, en hoeft niet automatisch een regresvordering in te dienen, aangezien het enkele feit dat een rechterlijke dwaling is vastgesteld en dat de aansprakelijkheid van de Staat is erkend, niet automatisch betekent dat het vermoeden dat de magistratuur zijn

functie te goeder trouw en met inachtneming van de beroepsvereisten heeft uitgevoerd, wordt omgekeerd.

- 16 De verwijzende rechter verzoekt artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie op het onderhavige geding toe te passen.