

Keynotes 2023/11

11 Rechterlijke onafhankelijkheid en context volgens Luxemburg: schone schijn en klare wijn na Kleyn

mr. T. Hendriks & mr. dr. J. Krommendijk, datum 17-07-2023

Datum	17-07-2023
Auteur	mr. T. Hendriks & mr. dr. J. Krommendijk ^[1]
JCDI	JCDI:ADS710001:1
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen (V)

Hof van Justitie EU 11 mei 2023, ECLI:EU:C:2023:391

Arrest van het Hof (Eerste kamer)

In zaak C-817/21,

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

R.I.

tegen

Inspecția Judicială,

N.L.,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

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

advocaat-generaal: A. M. Collins,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- R.I., vertegenwoordigd door I. Roșca als gemachtigde,
- de Inspecția Judicială, vertegenwoordigd door L. Netejoru als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door K. Herrmann, I. Rogalski en P. Van Nuffel als

gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 januari 2023,

het navolgende

Arrest

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en van beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie (PB 2006, L 354, blz. 56).

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen R.I. enerzijds en de *Inspecția Judicială* (gerechtelijke inspectie, Roemenië) en N.L. anderzijds betreffende besluiten van de gerechtelijke inspectie om een klacht van R.I. tegen N.L. te seponeren en het bezwaar tegen de seponering af te wijzen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3. Artikel 1 van beschikking 2006/928 bepaalt:

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

De Commissie kan te allen tijde technische bijstand bieden door middel van verschillende activiteiten of informatie verzamelen dan wel uitwisselen over de ijkpunten.

Voorts kan de Commissie te allen tijde deskundigen naar Roemenië sturen voor dit doel. De Roemeense autoriteiten dienen in dit verband de nodige steun te bieden.’

Roemeens recht

4. Artikel 44, lid 6, van Lege nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (wet nr. 317/2004 betreffende de hoge raad voor de magistratuur) van 1 juli 2004 (Monitorul Oficial al României, deel I, nr. 827 van 13 september 2005), zoals gewijzigd en aangevuld (hierna: ‘gewijzigde wet nr. 317/2004’), bepaalt:

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

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

‘Indien uit het vooronderzoek blijkt dat er geen aanwijzing is van een tuchtrechtelijke overtreding, wordt aan de klacht geen verder gevolg gegeven en wordt het resultaat rechtstreeks meegedeeld aan de persoon die de klacht heeft ingediend en aan degene op wie de klacht betrekking heeft. Het besluit om af te zien van verdere behandeling van de zaak dient door de hoofdinspecteur te worden bekrachtigd. Het besluit kan slechts eenmaal worden herroepen door de hoofdinspecteur, die bij schriftelijke en met redenen omklede beslissing aanvullend onderzoek kan gelasten.’

6. Artikel 451, lid 1, van die wet luidt als volgt:

‘De persoon die de klacht heeft ingediend kan, binnen een termijn van 15 dagen na de kennisgeving ervan, bij de hoofdinspecteur bezwaar indienen tegen het in artikel 45, lid 4, bedoelde besluit om de zaak te seponeren. Het bezwaar wordt afgehandeld binnen 20 dagen na registratie ervan bij de gerechtelijke inspectie.’

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

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

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

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

3. De gerechtelijke inspectie handelt overeenkomstig het beginsel van operationele onafhankelijkheid ten opzichte van de hoge raad voor de magistratuur, de rechterlijke instanties, het daaraan verbonden openbaar ministerie en de andere overheidsinstanties, ter uitoefening van haar bevoegdheden op het gebied van onderzoek, opsporing en toezicht op specifieke werkgebieden, overeenkomstig de wet en om de eerbiediging van het recht te verzekeren.

4. De regels voor de verrichting van inspectiewerkzaamheden worden door de hoofdinspecteur bij reglement vastgesteld.’

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

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

10. Artikel 69, leden 1 en 4, van die wet bepaalt:

‘1. De hoofdinspecteur heeft de volgende hoofdtaken:

a) hij stelt uit de gerechtelijk inspecteurs het managementteam - de adjunct-hoofdinspecteur en de afdelingshoofden - aan op basis van een procedure waarin voor elke functie specifieke managementplannen worden beoordeeld, op zodanige wijze dat de samenhang van het management, de vakbekwaamheid en een doeltreffende communicatie worden gewaarborgd. Hun ambtstermijn verstrijkt gelijktijdig met die van de hoofdinspecteur;

a1) hij is belast met de leiding over en de organisatie van de werkzaamheden van de gerechtelijke inspectie;

a2) hij neemt maatregelen ter coördinatie van de werkzaamheden van de personeelsleden van de gerechtelijke inspectie die geen gerechtelijk inspecteur zijn;

[...]

g) hij benoemt, overeenkomstig de wet, de gerechtelijk inspecteurs en de andere personeelscategorieën van de gerechtelijke inspectie en gelast de wijziging, schorsing en beëindiging van hun arbeids- of dienstbetrekkingen;

h) hij stelt de individuele taken en verantwoordelijkheden vast van het onder zijn gezag geplaatste personeel door hun functieomschrijvingen goed te keuren;

i) hij voert, overeenkomstig de wet, beoordelingen uit van het onder zijn gezag geplaatste personeel;

[...]

4. De adjunct-hoofdinspecteur vervangt ambtshalve de hoofdinspecteur; hij staat deze terzijde bij de herziening en vaststelling van standpunten ten aanzien van de handelingen en besluiten die de gerechtelijk

inspecteurs vaststellen en voert alle andere taken uit die de hoofdinspecteur hem opdraagt.'

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

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

Hoofddeding en prejudiciële vragen

12. R.I. is partij bij meerdere strafprocedures voor een aantal Roemeense rechterlijke instanties. Zij heeft bij de gerechtelijke inspectie een aantal tuchtrechtelijke klachten ingediend tegen rechters en aanklagers die bij die rechterlijke instanties tewerkgesteld zijn.

13. Met betrekking tot deze klachten heeft de gerechtelijke inspectie verschillende besluiten tot seponering genomen. Een van deze besluiten, dat op 2 juli 2018 was vastgesteld en door N.L. als hoofdinspecteur was bevestigd, is door R.I. aangevochten bij de Curte de Apel București (rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië).

14. Bij uitspraak van 27 september 2019 heeft deze rechter dat besluit nietig verklaard. Op 29 september 2020 heeft de Înalta Curte de Casa și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië) het cassatieberoep de gerechtelijke inspectie tegen die uitspraak verworpen.

15. Na deze gerechtelijke procedure heeft de gerechtelijke inspectie op 11 maart 2021 een nieuw besluit genomen tot seponering van de betrokken tuchtrechtelijke klacht. Op 31 mei 2021 heeft N.L. het bezwaar van R.I. tegen dit besluit verworpen. Laatstgenoemde heeft een beroep tot nietigverklaring van de aldus door N.L. genomen beslissing ingesteld.

16. In een memorie aan Ministeru Justiției (ministerie van Justitie, Roemenië) van 29 november 2019 heeft R.I. zich beklagd over de schending van haar grondwettelijke rechten en over de handelingen van een 'groep' personen, waaronder N.L., die zouden hebben bijgedragen tot die schending en hebben deelgenomen aan de strafrechtelijke onderzoeken tegen haar. In die memorie heeft R.I. met name gesteld dat N.L. had getracht de misbruiken en onrechtmatigheden te verhullen die door bepaalde magistraten waren begaan.

17. Het ministerie van Justitie stelde zich op het standpunt dat het niet bevoegd was om deze klacht te behandelen en heeft deze bijgevolg doorgestuurd aan de gerechtelijke inspectie. R.I. heeft nog een aanvullende klacht tegen N.L. geformuleerd, bij akte die op 16 februari 2021 is ingediend bij de gerechtelijke inspectie.

18. In het kader van de procedure voor dat orgaan heeft R.I. haar grieven nader toegelicht en met name aangevoerd dat er geen echt tuchtonderzoek was gevoerd, dat aan de uitspraak van 27 september 2019 geen uitvoering was gegeven en dat haar klachten opzettelijk laat waren onderzocht teneinde ervoor te zorgen dat de verjaringstermijn verstreek.

19. De klacht tegen N.L. is op 17 maart 2021 geseponeerd bij besluit van een gerechtelijk inspecteur die was benoemd overeenkomstig door de hoofdinspecteur vastgestelde algemene regels. Het bezwaar dat door R.I. tegen dit besluit is ingediend, is bij beslissing van de adjunct-hoofdinspecteur van 11 mei 2021 afgewezen.

20. Op 31 mei 2021 heeft R.I. bij de verwijzende rechter een beroep ingesteld, dat met name strekte tot nietigverklaring van de besluiten van 17 maart en 11 mei 2021 en tot vergoeding van de schade die zij door deze besluiten zou hebben geleden.

21. Ter ondersteuning van haar beroep heeft R.I. onder meer aangevoerd dat de hoofdinspecteur verschillende onregelmatigheden had begaan bij de uitoefening van zijn bevoegdheden inzake de selectie van de gerechtelijk inspecteurs, de benoeming van de adjunct-hoofdinspecteur en de vaststelling van regels betreffende de organisatie van de gerechtelijke inspectie. Volgens haar bestaan er onvoldoende waarborgen tegen het gebrek aan onpartijdigheid van de personen die een klacht tegen de hoofdinspecteur moeten

onderzoeken. R.I. is van mening dat het Unierecht zich ertegen verzet dat de bevoegdheden in de handen van de hoofdinspecteur worden geconcentreerd, omdat dit eraan in de weg staat dat tuchtprocedures tegen magistraten of de hoofdinspecteur worden gevoerd.

22. De verwijzende rechter merkt op dat R.I. weliswaar heeft verwezen naar het arrest van 18 mei 2021, *Asociația Forumul Judecătorilor din România e.a.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393), maar dat dit arrest enkel betrekking heeft op het besluit tot benoeming van de hoofdinspecteur, dat is onderzocht in het licht van het risico dat tegen de rechters een tuchtrechtelijk onderzoek wordt geopend. In casu beklaagt R.I. zich er daarentegen over dat het wegens de wijze waarop de gerechtelijke inspectie is georganiseerd en functioneert niet mogelijk is om een tuchtprocedure te voeren.

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

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

‘Moeten artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, [VEU], beschikking 2006/928 [...], alsmede de op grond van het Unierecht vereiste waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling volgens welke de hoofdinspecteur van de gerechtelijke inspectie bestuurshandelingen van normatieve (aan de wet ondergeschikte) en/of individuele aard kan vaststellen waarbij hij zelfstandig beslist over de organisatie van het institutionele kader van de gerechtelijke inspectie voor de selectie van gerechtelijk inspecteurs, de beoordeling van hun werkzaamheden [en] de verrichting van inspectiewerkzaamheden, [alsook] de benoeming van de adjunct-hoofdinspecteur, indien deze personen volgens de organieke wet de enigen zijn die besluiten tot tuchtrechtelijk onderzoek tegen de hoofdinspecteur kunnen vaststellen, goedkeuren of weigeren?’

Verzoek om toepassing van de versnelde procedure

25. De verwijzende rechter heeft verzocht om de onderhavige prejudiciële verwijzing overeenkomstig artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof te behandelen volgens een versnelde prejudiciële procedure.

26. Ter ondersteuning van zijn verzoek merkt die rechter ten eerste op dat R.I. zich heeft beklagd over de buitensporig lange duur van de tuchtprocedures en dat de duur van de prejudiciële procedure derhalve geen reden tot onzekerheid over de doeltreffendheid van haar beroep mag zijn. Voorts benadrukt hij dat de gestelde vraag betrekking heeft op een belangrijk rechtsprobleem, namelijk de organisatie en de werking van een justitieel inspectieorgaan.

27. Artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat de president van het Hof op verzoek van de verwijzende rechter of bij wijze van uitzondering ambtshalve, wanneer de aard van de zaak een behandeling binnen korte termijnen vereist, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, kan beslissen een prejudiciële verwijzing te behandelen volgens een versnelde procedure die afwijkt van de bepalingen van dat Reglement.

28. In de onderhavige zaak heeft de president van het Hof, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, op 1 februari 2022 beslist dat er geen reden was om het in punt 25 van het onderhavige arrest bedoelde verzoek in te willigen.

29. Wat in de eerste plaats het risico betreft dat de prejudiciële procedure de duur van de procedure in het hoofdgeding buitensporig verlengt, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat het enkele belang van justitiabelen - hoe legitiem ook - dat de omvang van de rechten die zij aan het Unierecht ontleen zo snel mogelijk wordt vastgesteld, geen uitzonderlijke omstandigheid in de zin van artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering kan opleveren (arrest van 11 november 2021, Energieversorgungscenter Dresden-Wilschdorf, C-938/19, EU:C:2021:908, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30. Zelfs in de veronderstelling dat de verwijzende rechter van mening is dat het hoofdgeding snel moet worden behandeld, gelet op het voorwerp ervan, kan de omstandigheid dat hij alles in het werk dient te stellen voor een snelle afwikkeling van het hoofdgeding, op zich niet volstaan voor een versnelde procedure op grond van artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering (arrest van 6 oktober 2021, TOTO en Vianini Lavori, C-581/20, EU:C:2021:808, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31. Wat in de tweede plaats de omstandigheid betreft dat de gestelde vraag betrekking heeft op de organisatie en de werking van een justitieel inspectieorgaan, zij eraan herinnerd dat de toepassing van de versnelde prejudiciële procedure niet afhangt van de aard van het hoofdgeding als zodanig, maar van de uitzonderlijke omstandigheden die specifiek zijn voor de betrokken zaak, waaruit moet blijken dat op de prejudiciële vragen met buitengewone spoed dient te worden beslist (arrest van 31 januari 2023, Puig Gordi e.a., C-158/21, EU:C:2023:57, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32. In het bijzonder vormt de omstandigheid dat de zaak betrekking heeft op een belangrijk aspect van de rechterlijke organisatie van de betrokken lidstaat, als zodanig geen reden tot buitengewone spoedeisendheid, die noodzakelijk is om een versnelde behandeling te rechtvaardigen (zie in die zin arresten van 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punt 22, en 21 december 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punt 39).

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Ontvankelijkheid

33. De gerechtelijke inspectie betoogt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is.

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

35. Het Hof is in een prejudiciële procedure weliswaar niet bevoegd om het nationale recht van een lidstaat uit te leggen (zie in die zin arrest van 26 januari 2021, Hessischer Rundfunk, C-422/19 en C-423/19, EU:C:2021:63, punt 31), maar uit de bewoordingen van de gestelde vraag blijkt duidelijk dat deze niet slaat op de uitlegging van het Roemeense recht, maar op die van het Unierecht, met name artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, alsook beschikking 2006/928.

36. Het betoog van de gerechtelijke inspectie dat een regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is verenigbaar is met het Unierecht, heeft bovendien betrekking op de draagwijdte zelf van de bepalingen van dat recht waarop de gestelde vraag betrekking heeft, en dus op de uitlegging van die bepalingen. Een dergelijk bezwaar, dat betrekking heeft op de grond van de prejudiciële vraag, kan dus per definitie niet leiden tot de niet-ontvankelijkheid van de vraag (zie in die zin arrest van 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punt 33).

37. Hieruit volgt dat de prejudiciële vraag ontvankelijk is.

Ten gronde

38. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en beschikking 2006/928 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een

ationale regeling die de directeur van een orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers de bevoegdheid verleent om regelgevende en individuele handelingen vast te stellen die met name betrekking hebben op de organisatie van dat orgaan, de selectie van zijn personeelsleden, hun beoordeling, de uitvoering van hun werkzaamheden of nog de benoeming van een adjunct-directeur, terwijl deze personeelsleden en die adjunct-directeur bij uitsluiting bevoegd zijn om een tuchtrechtelijk onderzoek naar die directeur in te stellen.

39. Er zij aan herinnerd dat de nationale rechterlijke instanties en het Hof op grond van artikel 19 VEU, dat het in artikel 2 VEU verankerde rechtsstaatsbeginsel concretiseert, de taak hebben om te waarborgen dat het Unierecht ten volle wordt toegepast in alle lidstaten en dat de justitiabelen de rechtsbescherming genieten die zij aan dat recht ontleen [arresten van 18 mei 2021, *Asociația Forumul Judecătorilor din România* e.a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 188, en 22 februari 2022, RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof), C-430/21, EU:C:2022:99, punt 37].

40. Het is inherent aan de rechtsstaat dat er effectieve rechterlijke toetsing bestaat om de naleving van het Unierecht te verzekeren. Zoals artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU bepaalt, staat het in dat opzicht aan de lidstaten om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen en procedures om de justitiabelen een daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren. Het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming van de rechten die de justitiabelen aan het recht van de Unie ontleen, waarnaar artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU verwijst, is een algemeen beginsel van Unierecht dat voortvloeit uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, dat is neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat op 4 november 1950 te Rome werd ondertekend, en dat meer recentelijk ook is neergelegd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest) (arrest van 21 december 2021, *Euro Box Promotion* e.a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19, EU:C:2021:1034, punt 219 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41. Daaruit volgt dat elke lidstaat moet verzekeren dat de instanties die als ‘rechterlijke instantie’ in de zin van het Unierecht deel uitmaken van zijn stelsel van beroepsmogelijkheden, voldoen aan de vereisten van een daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden [arresten van 18 mei 2021, *Asociația Forumul Judecătorilor din România* e.a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 191, en 22 februari 2022, RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof), C-430/21, EU:C:2022:99, punt 40].

42. Wat de toepasselijkheid van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU in een situatie als die van het hoofdgeding betreft, zij eraan herinnerd dat deze bepaling ziet op de ‘onder het recht van de Unie vallende gebieden’, onafhankelijk van de situatie waarin de lidstaten dit recht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest ten uitvoer brengen (zie in die zin arrest van 18 mei 2021, *Asociația Forumul Judecătorilor din România* e.a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 192 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43. Wat dat betreft heeft het Hof geoordeeld dat een nationale regeling die binnen de werkingssfeer van beschikking 2006/928 valt, moet voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit het Unierecht, met name artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU [zie in die zin arrest van 22 februari 2022, RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof), C-430/21, EU:C:2022:99, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

44. Dit is met name het geval voor een regeling die de organisatie en de werking regelt van een orgaan dat, zoals de gerechtelijke inspectie, bevoegd is om onderzoeken te verrichten en tuchtmaatregelen te nemen tegen alle Roemeense rechters, en dus tegen de gewone rechters die zich moeten uitspreken over vragen die verband houden met de toepassing of de uitlegging van het Unierecht (zie in die zin arrest van 18 mei 2021, *Asociația Forumul Judecătorilor din România* e.a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punten 182, 185 en 193).

45. Om te waarborgen dat instanties waaraan kan worden verzocht om recht te spreken over vragen die verband houden met de toepassing of de uitlegging van het Unierecht in staat zijn de daadwerkelijke

rechtsbescherming te bieden die door deze bepaling wordt vereist, is de instandhouding van de onafhankelijkheid van deze instanties primordiaal, zoals wordt bevestigd door artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, dat de toegang tot een 'onafhankelijk' gerecht vermeldt als een van de vereisten voor het fundamentele recht op een doeltreffende voorziening in rechte (arrest van 18 mei 2021, *AsociaȚia Forumul JudecĂtorilor din România e.a.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 194 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46. Het vereiste van onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties, dat voortvloeit uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, omvat twee aspecten. Het eerste aspect is extern van aard en vereist dat de betrokken instantie haar taken volledig autonoom uitoefent, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, zodat zij beschermd is tegen inmenging of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in gevaar zou kunnen brengen en van invloed zou kunnen zijn op hun beslissingen. Het tweede aspect is intern van aard. Het sluit aan bij het begrip 'onpartijdigheid' en heeft betrekking op het houden van gelijke afstand ten opzichte van de partijen bij het geding en hun respectieve belangen met betrekking tot het voorwerp van het geding. Dit laatste aspect vereist dat objectiviteit in acht wordt genomen en dat elk belang bij de uitkomst van het geschil, buiten de strikte toepassing van de regels van het recht, ontbreekt [zie in die zin arrest van 22 februari 2022, *RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof)*, C-430/21, EU:C:2022:99, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

47. Volgens vaste rechtspraak van het Hof zijn er voor deze op grond van het Unierecht vereiste waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid regels nodig die bij de justitiabelen elke legitieme twijfel erover kunnen wegnemen dat de betrokken instantie zich niet laat beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen [arresten van 18 mei 2021, *AsociaȚia Forumul JudecĂtorilor din România e.a.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 196, en 22 februari 2022, *RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof)*, C-430/21, EU:C:2022:99, punt 82].

48. Wat in het bijzonder tuchtregels betreft, impliceert het vereiste van onafhankelijkheid volgens vaste rechtspraak dat de tuchtregeling de noodzakelijke waarborgen biedt om elk gevaar uit te sluiten dat die regeling wordt gebruikt als systeem om politiek toezicht te houden op de inhoud van rechterlijke beslissingen. Regels waarin zowel de gedragingen die tuchtrechtelijke vergrijpen opleveren als de concreet daarop toepasselijke sancties worden omschreven, waarbij wordt voorzien in de tussenkomst van een onafhankelijke instantie volgens een procedure waarmee de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest neergelegde rechten, waaronder de rechten van de verdediging, volledig worden gewaarborgd en waarbij de mogelijkheid wordt geboden om in rechte op te komen tegen de beslissingen van de tuchtinstanties, vormen in dat verband een geheel van essentiële waarborgen voor het behoud van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht (arrest van 18 mei 2021, *AsociaȚia Forumul JudecĂtorilor din România e.a.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 198 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49. Aangezien de mogelijke inleiding van een tuchtonderzoek als zodanig reeds druk kan uitoefenen op de personen die de taak hebben recht te spreken, is het voorts van groot belang dat het orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures zijn taken objectief en onpartijdig uitoefent en daarbij niet van buitenaf wordt beïnvloed [zie in die zin arresten van 18 mei 2021, *AsociaȚia Forumul JudecĂtorilor din România e.a.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 199, en 15 juli 2021, *Commissie/Polen (Tuchtregeling voor rechters)*, C-791/19, EU:C:2021:596, punt 82].

50. Aangezien het bestuur van dat orgaan een beslissende invloed op de werkzaamheden ervan kan uitoefenen, moeten de regels inzake de procedure voor de benoeming van dat bestuur aldus worden opgesteld dat zij bij de justitiabelen geen gewettigde twijfels doen rijzen over de vraag of de bevoegdheden en functies van dat orgaan niet worden gebruikt als instrument om druk dan wel politiek toezicht uit te oefenen op de gerechtelijke werkzaamheden (arrest van 18 mei 2021, *AsociaȚia Forumul JudecĂtorilor din România e.a.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 200).

51. Dit vereiste geldt niet alleen voor de regels inzake de procedure voor benoeming in leidinggevende functies binnen een orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures, maar meer in het

algemeen ook voor alle regels die de organisatie en de werking van dat orgaan betreffen.

52. Laatstgenoemde regels kunnen immers in het algemeen de werkzaamheden van dat orgaan rechtstreeks beïnvloeden en dus tuchtmaatregelen voorkomen of juist in de hand werken die beogen of erin resulteren dat druk wordt uitgeoefend op degenen die tot taak hebben om recht te spreken, of dat politieke controle op hun werkzaamheden wordt uitgeoefend.

53. In dat opzicht zorgt de concentratie, in de handen van de directeur van een dergelijk orgaan, van bevoegdheden die hem in staat stellen de organisatie en de werking van dat orgaan te regelen en individuele beslissingen te nemen over de loopbaan van zijn personeelsleden en de zaken die zij behandelen, ervoor dat de directeur daadwerkelijk toezicht kan uitoefenen op alle werkzaamheden van dat orgaan, aangezien hij niet alleen invloed kan uitoefenen op de keuze van de personeelsleden van dat orgaan, daaronder begrepen de leden van zijn bestuur, maar ook op het verloop van hun loopbaan, alsook op de richting en de inhoud van de besluiten die deze personeelsleden concreet nemen in tuchtprocedures tegen rechters.

54. Het bestaan van een dergelijk toezicht kan als zodanig echter niet als onverenigbaar worden beschouwd met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.

55. Een effectief toezicht door de directeur van een orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures op alle werkzaamheden van dat orgaan, kan de doeltreffendheid en de eenvormigheid van de praktijken van dat orgaan bevorderen, en een dergelijke concentratie van de bevoegdheden in de handen van alleen de directeur kan als zodanig geen afbreuk doen aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, aangezien de personeelsleden van een orgaan als dat in het hoofdgeding niet worden geacht om geschillen te beslechten als rechter, maar om onderzoeken te voeren en tuchtrechtelijke procedures in te stellen, zodat zij niet noodzakelijkerwijs hoeven te voldoen aan alle vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid die voor rechters gelden.

56. De concentratie van belangrijke bevoegdheden in handen van de directeur van een orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures biedt die directeur in de praktijk echter een ruime discretionaire bevoegdheid bij het instellen van tuchtprocedures tegen rechters en kan het hem in de praktijk dus gemakkelijker maken om de tuchtregeling voor rechters te gebruiken om hun werkzaamheden te beïnvloeden.

57. Een regeling die de directeur van dit orgaan bevoegdheden verleent zoals die welke bij de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling aan de hoofdinspecteur zijn toegekend, kan bij de justitiabelen bijgevolg legitieme twijfel doen ontstaan over het gebruik van de bevoegdheden en functies van dit orgaan als instrument om druk of politieke controle uit te oefenen op de rechterlijke activiteit.

58. Het staat uiteindelijk aan de verwijzende rechter om zich na het verrichten van de vereiste beoordelingen hierover uit te spreken. Er moet immers in herinnering worden gebracht dat artikel 267 VWEU het Hof niet de bevoegdheid verleent om de bepalingen van Unierecht op een concreet geval toe te passen, maar enkel om uitspraak te doen over de uitlegging van de Verdragen en de handelingen van de instellingen van de Europese Unie. Volgens vaste rechtspraak kan het Hof echter in het kader van de gerechtelijke samenwerking waarin artikel 267 VWEU voorziet, op grond van de gegevens van het dossier de nationale rechter de elementen met betrekking tot de uitlegging van het Unierecht verschaffen die voor deze rechter van waarde kunnen zijn bij de beoordeling van het effect van deze of gene bepaling van dat recht (zie naar analogie arrest van 18 mei 2021, *Asociația Forumul Judecătorilor din România e.a.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 201 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59. In dit verband zal de verwijzende rechter de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling als zodanig en in haar nationale juridische en feitelijke context moeten beoordelen. Verschillende elementen van deze context, die blijken uit de verwijzingsbeslissing en het dossier waarover het Hof beschikt, kunnen immers in zekere mate relevant zijn voor het door de verwijzende rechter te verrichten onderzoek.

60. Wat in de eerste plaats de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling betreft, zijn de waarborgen waarin deze eventueel voorziet om te voorkomen dat de directeur van een orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en -procedures misbruik gaat of blijft maken van zijn bevoegdheden, dan wel het eventuele

ontbreken van dergelijke waarborgen, van wezenlijk belang.

61. De verwijzende rechter verduidelijkt dat op grond van deze regeling een tuchtprocedure om misbruik door de hoofdinspecteur te bestraffen alleen kan worden ingesteld door een inspecteur wiens loopbaan grotendeels afhangt van de beslissingen van de hoofdinspecteur en die noodzakelijkerwijs binnen het kader van de door deze laatste bepaalde organisatie moet handelen.

62. Bovendien blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de beslissingen met betrekking tot de hoofdinspecteur kunnen worden herzien door de adjunct-hoofdinspecteur, die door de hoofdinspecteur is benoemd en wiens ambtstermijn tegelijk met die van de hoofdinspecteur afloopt.

63. Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties lijkt een dergelijke tuchtregeling er in de praktijk aan in de weg te staan dat tegen de hoofdinspecteur daadwerkelijk een tuchtprocedure wordt ingesteld, ook al zouden er tegen hem degelijk onderbouwde klachten worden ingediend.

64. Zoals blijkt uit de procedure die in het hoofdgeding aan de orde is, kan tegen de seponering van een klacht tegen de hoofdinspecteur een beroep worden ingesteld dat er in voorkomend geval toe kan leiden dat het besluit om de klacht niet verder te behandelen nietig wordt verklaard en dat bevelen worden gegeven met betrekking tot de wijze waarop de gerechtelijke inspectie deze klacht zal moeten behandelen.

65. Het staat evenwel aan de verwijzende rechter om te beoordelen in hoeverre op basis van de bevoegdheden waarover de Roemeense rechterlijke instanties in dit verband beschikken daadwerkelijk tuchtprocedures tegen de hoofdinspecteur kunnen worden ingesteld en de tegen hem gerichte klachten doeltreffend en onpartijdig kunnen worden behandeld. Bij deze beoordeling zal de verwijzende rechter met name rekening moeten houden met de afhankelijkheid ten opzichte van de hoofdinspecteur, die de zaak opnieuw zal behandelen na de nietigverklaring van een besluit tot seponering, en met het eventuele risico dat de verjaringstermijnen verstrijken, wat in de weg kan staan aan de instelling van een tuchtprocedure.

66. Indien die rechter tot de conclusie zou komen dat het optreden van de hoofdinspecteur in het kader van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling niet aan een reële en effectieve controle kan worden onderworpen, moet worden geoordeeld dat deze regeling niet aldus is opgezet dat zij bij de justitiabelen geen gewettigde twijfels kan doen rijzen over de vraag of de bevoegdheden en functies van de gerechtelijke inspectie niet worden gebruikt als instrument om druk dan wel politiek toezicht uit te oefenen op de rechterlijke activiteit [zie naar analogie arresten van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de SÄ...d NajwyÅ¼szy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 142; 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de SÄ...d NajwyÅ¼szy - Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punt 129, en 18 mei 2021, AsociaŃia Forumul JudecĂtorilor din România e.a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 205].

67. Wat in de tweede plaats de nationale juridische en feitelijke context betreft die in aanmerking moet worden genomen, kunnen drie gegevens die blijken uit de verwijzingsbeslissing en uit het dossier waarover het Hof beschikt, in zekere mate relevant zijn voor het door de verwijzende rechter te verrichten onderzoek.

68. Om te beginnen blijkt, onder voorbehoud van de door die rechter te verrichten verificaties, dat de bevoegdheden van de hoofdinspecteur zijn versterkt in de meer algemene context van hervormingen van de organisatie van de Roemeense rechterlijke macht die tot doel of tot gevolg hebben dat de waarborgen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Roemeense rechters worden beperkt [zie naar analogie, arresten van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de SÄ...d NajwyÅ¼szy - Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punten 133-135, en 15 juli 2021, Commissie/Polen (Tuchtregeling voor rechters), C-791/19, EU:C:2021:596, punten 106 en 108].

69. Vervolgens kunnen de concrete modaliteiten voor de benoeming van de hoofdinspecteur een zeker belang hebben, indien die erop wijzen dat deze persoon nauwe banden heeft met de uitvoerende of wetgevende macht, hetgeen in casu op het eerste gezicht het geval lijkt te zijn.

70. Ten slotte moet ook rekening worden gehouden met de concrete handelwijze van de hoofdinspecteur bij de uitoefening van zijn bevoegdheden [zie naar analogie arresten van 19 november 2019, A.K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de SÄ...d NajwyÅ¼szy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 144, en 18 mei 2021, AsociaÈia Forumul JudecÄftorilor din România e.a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 219].

71. In casu noemt de Commissie voorbeelden die kunnen aantonen dat deze bevoegdheden herhaaldelijk zijn gebruikt om politiek toezicht uit te oefenen op de rechterlijke activiteit. Sommige van deze voorbeelden zijn overigens opgenomen in de verslagen van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2019 en van 8 juni 2021 over de voortgang van Roemenië met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing [COM(2019) 499 final, blz. 7 en 8, en COM(2021) 370, blz. 18], waarmee de Roemeense autoriteiten op grond van het beginsel van loyale samenwerking van artikel 4, lid 3, VEU naar behoren rekening moeten houden teneinde de doelstellingen van beschikking 2006/928 te verwezenlijken (zie in die zin arrest van 18 mei 2021, AsociaÈia Forumul JudecÄftorilor din România e.a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 178).

72. Onder voorbehoud van door de verwijzende rechter te verrichten verificaties lijken de elementen van de nationale juridische en feitelijke context die ter kennis van het Hof zijn gebracht dus eerder wel dan niet steun te bieden aan de eventuele vaststelling dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling niet aldus is opgezet dat zij bij de justitiabelen geen gewettigde twijfels kan doen rijzen over de vraag of de bevoegdheden en de functies van de gerechtelijke inspectie niet worden gebruikt als instrument om druk of politiek toezicht uit te oefenen op de rechterlijke activiteit.

73. Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met beschikking 2006/928, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling

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

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

Kosten

74. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie,

moeten aldus worden uitgelegd dat

zij zich verzetten tegen een nationale regeling

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

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

Noot

1. In de introductie van de welbekende SteR-bundel 'Naar een weerbare rechtsstaat' schetst Raymond Schlössels samen met Sillen en Tinnevelt de bloei en het verval van de rechtsstaat over de afgelopen decennia.^[2] Waar de jaren negentig golden als een groot feest voor de rechtsstaat in heel Europa, kunnen de jaren tien beter worden beschreven als een spreekwoordelijke *hangover*. Wereldwijd staat de rechtsstaat namelijk in meer of mindere mate onder druk.^[3] Binnen de Europese Unie wordt in dat verband al snel gewezen op de situatie in Polen en Hongarije. Ondanks verscheidene pogingen van de Europese instellingen om de zorgelijke situatie in deze lidstaten het hoofd te bieden, bleef een effectief "antikatermiddel" lange tijd uit.^[4] Dat veranderde in 2018 met de uitspraak *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*.^[5] In deze baanbrekende uitspraak vestigde het Hof van Justitie (hierna: Hof) op grond van artikel 19 lid 1 VEU een algemene verplichting voor de lidstaten om de rechterlijke onafhankelijkheid te garanderen.^[6]

Daarmee kreeg de Europese Commissie een grondslag om via inbreukprocedures op te treden tegen aantastingen van de rechterlijke onafhankelijkheid in lidstaten.^[7] Tegelijkertijd werd het voor nationale rechters mogelijk om op eigen initiatief problemen op het gebied van rechterlijke onafhankelijkheid voor te leggen aan het Hof van Justitie via de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU.^[8] Al snel werd het Hof via deze route om hulp gevraagd, ook vanuit andere lidstaten, zoals Malta, Bulgarije en Roemenië.^[9] Zodoende heeft het Hof steeds verder invulling gegeven aan het principe van rechterlijke onafhankelijkheid.^[10] De onderhavige uitspraak (*Inspecia Judicială*)^[11] is in diezelfde lijn van rechtspraak te positioneren. Daarbij valt op dat het Hof zich in toenemende mate gevoelig toont voor de *context* van nationale regels en aldus verder kijkt dan de papieren werkelijkheid. Op die ontwikkeling zullen wij in deze bijdrage nader ingaan. Hierna volgt eerst een achtergrond van artikel 19 VEU en het belang van deze bepaling ter waarborging van de rechterlijke onafhankelijkheid (randnr. 2). Daarna komt de achtergrond van de uitspraak aan bod (randnr. 3), gevolgd door het oordeel van het Hof (randnr. 4) en een contextualisering en waardering (randnrs. 5-9). Aan het einde zullen wij ook nog ingaan op de Nederlandse situatie en meer in het bijzonder - gegeven de interesses van Raymond Schlössels - de institutionele en personele overlap binnen de Raad van State en de gebrekkige scheiding tussen advisering en rechtspraak (randnr. 10).

2. De notie van rechterlijke onafhankelijkheid neemt binnen het Unierecht meerdere gedaanten aan. Om bijvoorbeeld te kunnen kwalificeren als 'rechterlijke instantie', bevoegd om op grond van artikel 267 VWEU prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie, is het vereist dat een rechterlijk college onafhankelijk is.^[12] Verder wordt de rechterlijke onafhankelijkheid beschermd binnen het bredere recht op effectieve rechtsbescherming uit artikel 47 Handvest.^[13] Bepalingen uit het Handvest zijn echter enkel van toepassing wanneer lidstaten het Unierecht 'ten uitvoer brengen'. Met andere woorden: als een voorliggende zaak wordt beheerst door het materiële Unierecht.^[14] Dat is bij nationale maatregelen die de rechterlijke onafhankelijkheid kunnen aantasten niet altijd het geval.^[15] Lang was de gedachte dat de regels omtrent de rechterlijke organisatie grotendeels tot de (procedurele) autonomie van lidstaten behoren. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* bracht daar verandering in. Het Hof wist het beperkte toepassingsbereik van het Handvest te

omzeilen door gebruik te maken van artikel 19 lid 1 VEU. Artikel 19 lid 1 VEU gebiedt lidstaten om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming te verzekeren op de onder het recht van de Unie vallende gebieden. In dat kader dienen de lidstaten ook de rechterlijke onafhankelijkheid te waarborgen. Rechterlijke onafhankelijkheid is namelijk een randvoorwaarde voor daadwerkelijke rechtsbescherming.^[16] Voor de toepasselijkheid van artikel 19 lid 1 VEU is slechts nodig dat een nationale rechterlijke instantie zich zou *kunnen* buigen over de interpretatie of toepassing van het Unierecht.^[17] In wezen is artikel 19 lid 1 VEU dus van toepassing op alle nationale rechterlijke instanties, ook wanneer materieel Unierecht geen enkele rol speelt in de voorliggende casus.^[18] Zodoende verschaft artikel 19 lid 1 VEU het Hof, anders dan artikel 47 Handvest, een meer universeel kader om nationale maatregelen te toetsen aan het principe van rechterlijke onafhankelijkheid.^[19] Wat betreft de inhoud van het principe van rechterlijke onafhankelijkheid onderscheidt het Hof gewoonlijk een extern en een intern aspect. Kortweg ziet het externe aspect op het bestaan van waarborgen tegen druk van buitenaf, terwijl het interne aspect ziet op de onpartijdigheid van de rechter zelf. Deze elementen hanteert het Hof overigens zowel bij artikel 47 Handvest als artikel 19 lid 1 VEU.^[20]

3. Het is belangrijk om op te merken dat het oordeel van het Hof in de onderhavige zaak niet ziet op de onafhankelijkheid van de Roemeense rechters als zodanig. De focus ligt op werkwijze en organisatie van de in 2004 opgerichte 'Inspeciia JudiciarĂf'. Dit is de gerechtelijke inspectie die in Roemenië belast is met het voeren van tuchtrechtelijk onderzoek en het inleiden van tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers. Alle inspecteurs zijn ondergeschikt aan de hoofdinspecteur en hun loopbaanontwikkeling is volledig van hem afhankelijk. In dat verband heeft de hoofdinspecteur vergaande vrijheid om (algemene) interne regels op te stellen met betrekking tot de organisatie van de Inspeciia JudiciarĂf, de selectie van personeelsleden, hun beoordeling en de uitvoering van hun werkzaamheden. Bovendien heeft de hoofdinspecteur de bevoegdheid om een adjunct-hoofdinspecteur te benoemen. De ambtstermijn van de adjunct-hoofdinspecteur is afhankelijk van die van de hoofdinspecteur en valt daarmee samen. Wanneer een klacht wordt ingediend tegen de hoofdinspecteur, is de adjunct-hoofdinspecteur hoofdverantwoordelijke voor dat onderzoek en de mogelijk daarop volgende tuchtprocedure. De ondergeschikten van de hoofdinspecteur zijn aldus de enige die een tuchtrechtelijk onderzoek naar hem kunnen instellen, terwijl diezelfde hoofdinspecteur naar eigen goeddunken de positie en het handelen van zijn ondergeschikten kan beïnvloeden. Er is aldus geen enkel *intern* mechanisme dat garandeert dat de hoofdinspecteur niet op een ongepaste manier gebruikmaakt van zijn bevoegdheden. Eerder zette de Grote Kamer van het Hof in *AFJR* al Unierechtelijke vraagtekens bij de politieke wijze van benoeming van de hoofdinspecteur. Dit proces deed legitieme twijfels rijzen of de bevoegdheden van de inspectie niet worden gebruikt als instrument om druk dan wel politiek toezicht uit te oefenen op rechters en aanklagers.^[21] Tegen besluiten van de Inspeciia JudiciarĂf om geen verdere actie te ondernemen naar aanleiding van een klacht ingediend tegen de hoofdinspecteur kan echter nog wel beroep in worden gesteld bij de Curte de Apel București (en cassatie bij de hoogste Roemeense rechter, de Înalta Curte de Casație și Justiție). Dit gebeurde in de onderhavige zaak. Het Roemeense hof zag zich vervolgens genooddacht om de volgende prejudiciële vraag voor te leggen aan het EU Hof: voldoet de Inspeciia JudiciarĂf in deze opzet aan de onafhankelijkheidseisen uit onder meer artikel 19 lid 1 VEU? Impliciet vraagt de Roemeense rechter zich dus ook af óf een orgaan als de Inspeciia JudiciarĂf (een niet-rechterlijke instantie die toezicht houdt op het functioneren van rechterlijke organisaties) zich aan dezelfde onafhankelijkheidseisen moet houden als rechterlijke instanties.

4. In zijn beantwoording begint het Hof met de constatering dat de rechterlijke organisatie een bevoegdheid van de lidstaten is. Desalniettemin moet deze bevoegdheid worden uitgeoefend met inachtneming van het Unierecht.^[22] Aangezien alle Roemeense rechters zich over de interpretatie of toepassing van het Unierecht kunnen buigen, is het noodzakelijk dat hun onafhankelijkheid onder artikel 19 lid 1 VEU is gegarandeerd.^[23] Daarbij moet de lidstaat regels opstellen die bij rechtzoekenden elke legitieme twijfel erover kunnen wegnemen dat de betrokken instantie zich niet laat beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig is.^[24] Zo moet ook het tuchtrechtelijk regime voor rechters met voldoende waarborgen zijn omkleed om te voorkomen dat het wordt gebruikt als politiek instrument ter controle van de activiteiten van rechters.^[25] Tuchtprocedures tegen rechters kunnen op gespannen voet staan met de hiervoor kort genoemde *externe* onafhankelijkheid.^[26] Daarom is het van belang dat het orgaan dat belast is met het voeren van dergelijke procedures eveneens onafhankelijk (en onpartijdig) is.^[27] Op die manier wordt de standaard uit artikel 19 lid 1 VEU in casu relevant voor de Inspeciia JudiciarĂf. De regels omtrent de organisatie en werkzaamheden van de Inspeciia JudiciarĂf

moeten volgens het Hof zodanig zijn dat bij de rechtzoekenden geen gewettigde twijfel ontstaat of het tuchtrechtelijk regime niet worden misbruikt om druk dan wel politiek toezicht uit te oefenen op de rechters.^[28] Volgens het Hof is het samenstel van bevoegdheden van de hoofdinspecteur (zie randnr. 3) op zichzelf niet in strijd met artikel 19 lid 1 VEU. Een dergelijke concentratie van bevoegdheden kan volgens het Hof immers meerdere doelen dienen, waaronder het waarborgen van de doeltreffendheid en de samenhang van het optreden van de Inspectia Judiciară.^[29] Aangezien de hoofdinspecteur echter een grote mate van discretie geniet, bestaat het risico dat hij zijn tuchtrechtelijke bevoegdheden kan misbruiken om de werkzaamheden van rechters te beïnvloeden.^[30] Het Hof concludeert aldus: 'Onder voorbehoud van door de verwijzende rechter te verrichten verificaties lijken de elementen van de nationale juridische en feitelijke context die ter kennis van het Hof zijn gebracht dus eerder wel dan niet steun te bieden aan de eventuele vaststelling dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling niet aldus is opgezet dat zij bij de justitiabelen geen gewettigde twijfels kan doen rijzen over de vraag of de bevoegdheden en de functies van de gerechtelijke inspectie niet worden gebruikt als instrument om druk of politiek toezicht uit te oefenen op de rechterlijke activiteit.'^[31]

5. Het Hof komt hiermee inhoudelijk tot dezelfde conclusie als Advocaat Generaal (AG) Collins, maar er is een verschil in benadering. In zijn conclusie beperkt AG Collins zich vooral tot de juridische regelingen als zodanig, in casu Lege nr. 234/2018.^[32] Het Hof gaat echter (terecht!) verder en maakt duidelijk dat het belangrijk is om niet louter de papieren werkelijkheid in ogenschouw te nemen. Op meerdere plekken in het arrest benadrukt het Hof dat er geen 'gewettigde twijfels' mogen rijzen over de vraag of de inspectie wordt gebruikt om rechters onder druk te zetten en te intimideren.^[33] Om dat te beoordelen moet de verwijzende rechter 'de nationale juridische en feitelijke context' meewegen, zo onderstreept het Hof driemaal.^[34] Ondanks dat het Hof het uiteindelijke oordeel aan de verwijzende rechter laat, benoemt het enkele feitelijke en contextuele elementen die twijfel kunnen doen rijzen: de versterkte bevoegdheden van de hoofdinspecteur in de meer algemene context van hervormingen die een verslechtering van rechterlijke onafhankelijkheid tot doel of tot gevolg had, de nauwe banden van de hoofdinspecteur met de uitvoerende of wetgevende macht en de concrete handelwijze van de hoofdinspecteur die wijst in de richting van politiek toezicht op de rechterlijke activiteit.^[35]

6. De contextuele benadering van het Hof is op zichzelf niet nieuw. In de eerder genoemde *AFJR*-uitspraak (die in de Nederlandse tijdschriften overigens verrassend genoeg nooit geannoteerd is) hanteerde het Hof van Justitie reeds de gevleugelde zinsneden omtrent 'de nationale juridische en feitelijke context'.^[36] AG Bobek besteedde in zijn conclusie bij deze zaak eveneens uitgebreid aandacht aan het belang van het beoordelen van de 'context en praktische werking' door de verwijzende rechter, nadat hij er eerder op wees dat het probleem niet louter in de details van regelgeving zitten maar juist in de context waardoor de werkelijkheid kan afwijken van het papier.^[37] Juist de context, de praktische werking en het instrumentele gebruik van 'een niet-persoonsgebonden, ex ante opgestelde [...] ogenschijnlijk neutrale regel' kan twijfel oproepen.^[38] Het Hof liet ook in *A.K.* over de onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Poolse Hoge Raad de politiek-maatschappelijke 'omstandigheden' waarin regels tot stand komen en worden toegepast meespelen.^[39] In de meest recente veroordeling van Polen (juni 2023) figureert deze algemene context ook, hoewel meer als een bijkomend argument aangezien de Poolse wet betreffende de organisatie van gewone rechterlijke instanties (ook wel bekend als de muilkorfwet) op zichzelf bezien al problematisch is vanuit Unierechtelijk perspectief. Zo wijst het Hof op de bijzondere omstandigheden en context waarin de litigieuze wettelijke bepalingen zijn vastgesteld ter verduidelijking van de draagwijdte van deze bepalingen.^[40] Daarnaast wijst het Hof op de context van een groeiend aantal pogingen van de Poolse autoriteiten om de nationale rechterlijke instanties te ontmoedigen of te beletten om het Hof prejudiciële vragen te stellen over rechterlijke onafhankelijkheid.^[41] Een mogelijk gevolg van de contextuele benadering van het Hof is dat een bepaalde regel in lidstaat A geen probleem oplevert met het Unierecht, terwijl nagenoeg dezelfde regeling in lidstaat B niet door de beugel kan.^[42] Dit leidt nogal eens tot de kritiek dat er met twee maten wordt gemeten of dat er sprake is van dubbele standaarden. Ons komt deze contextuele benadering niettemin als noodzakelijk én realistisch voor, zeker als deze zo veel mogelijk wordt geobjectiveerd door concrete elementen (zie hierover randnr. 9).

7. De gevoeligheid voor context waarin bepaalde regels hun beslag krijgen past ook bij de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM). Een relevant element voor het EHRM ten aanzien van zowel onafhankelijkheid als objectieve onpartijdigheid is namelijk of het betrokken orgaan de

[43]

indruk en het vertrouwen wekt onafhankelijk te zijn. Dit staat los van de vraag of het orgaan ook daadwerkelijk onafhankelijk is.^[44] Een en ander spruit voort uit de meer algemene stelregel van het EHRM dat 'justice must not only be done; it must also be seen to be done'.^[45] Er wordt in dit verband vaak gesproken over een doctrine van uiterlijke schijn ('doctrine of appearances').^[46] In *A.K.*, waar de nationale context ook een rol speelde, verwijst het Hof van Justitie uitgebreid naar deze Straatsburgse jurisprudentie, waaronder ook het 'Nederlandse' arrest *Kleyn* (waarover meer in randnr. 10).^[47]

8. Voorgaande bespreking roept wel de vraag op hoe de contextuele toets van het Hof van Justitie moet worden uitgevoerd, en vooral ook door wie. Wat betreft het laatste moet er allereerst op worden gewezen dat de contextuele benadering zich slecht verhoudt met de taakverdeling tussen het Hof van Justitie en nationale rechters in het kader van de prejudiciële procedure.^[48] Het Hof beperkt zich traditiegetrouw tot een uitleg van het Unierecht terwijl de toepassing van die uitleg en beslechting van het specifieke geschil voor de verwijzende rechter is.^[49] Het is niet aan het Hof om feitelijke kwesties te beoordelen in het kader van deze procedure.^[50] Het Hof wijst wel op bepaalde relevante elementen die de verwijzende rechter kan betrekken in zijn eindoordeel (zie randnr. 5). Tegelijkertijd moet worden benadrukt dat ook op dit punt de papieren werkelijkheid afwijkt van de praktijk: het Hof geeft in veel gevallen (toch) enige duiding aan de meer feitelijke elementen die de verwijzende rechter (en partijen en interveniërende actoren zoals Commissie en lidstaten) naar voren brengen in de verwijzingsbeschikking of de behandeling. In veel gevallen beslist het Hof uiteindelijk zelfs *de facto* het geschil, zoals ook in onderhavige uitspraak, waarbij het 'voorbehoud' voor de nationale rechter nagenoeg voor de Bühne lijkt.^[51] Gezien de rechtsstatelijke problematiek is dat wat ons betreft in gevallen zoals de onderhavige ook logisch. Er kleven namelijk risico's aan het (geheel) overlaten aan nationale toetsing aan de verwijzende rechter, namelijk een verschil in de werking van het Unierecht als bepaalde rechters een andere (of meer soepele) toetsing uitvoeren. De uniformiteit van het Unierecht komt hierdoor onder druk te staan. Zeker in situaties waarin de rechtsstaat en de waarden van de EU op het spel staan is een ferme(re) interventie van het Hof welkom.

9. Wat betreft de wijze (en intensiteit) van de contextuele toets rijst de vraag *hoe* moet worden vastgesteld of bewezen dat er 'gewettigde twijfels' bestaan, gezien 'de nationale juridische en feitelijke context'. Kadlec en Kosar wezen er al op dat dit een herculische taak is.^[52] Het Hof laat zich hier niet echt over uit in onderhavige en eerdere uitspraken en geeft slechts algemene handreikingen zonder echte 'bewijsstandaarden'. Volgens AG Bobek moet het 'in redelijke mate' vaststaan met overtuigende argumenten en voorbeelden. 'Volledige statistische gegevens' en gedocumenteerde bewijzen zouden niet nodig zijn, maar ook het louter wijzen op hypothetische mogelijkheden van misbruik is onvoldoende. Zoals vaak illustreert Bobek zijn scherpe juridische analyse met een spraakmakende beeldspraak: 'Het gebruik van messen of auto's wordt toch ook niet verboden, zelfs al kunnen zij in minder verantwoordelijke handen ook worden gebruikt om een aantal andere redenen dan om brood te snijden, respectievelijk naar het werk te rijden'.^[53]

10. Zoals hiervoor (zie randnr. 7) aangestipt, bestaat er een bepaalde verwantschap tussen de beschreven contextuele benadering van het Hof van Justitie en de rechtspraak van het EHRM. Met die verwantschap zullen wij tot besluit van deze noot de brug slaan naar het Nederlandse bestuursrechtelijke perspectief, meer in het bijzonder naar de organisatie van de Raad van State. In het inmiddels twintig jaar oude arrest *Kleyn* stond de vraag centraal of de combinatie van adviserende en rechtsprekende functies door staatsraden bij de Raad van State voldeden aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid in de zin van artikel 6 EVRM.^[54] Daarbij speelde ook de 'doctrine of appearances' een rol.^[55] De dubbelfuncties bij de Raad van State werden uiteindelijk door het EHRM gesauveerd. Wel merkte het Straatsburgse Hof op dat de combinatie in bepaalde concrete gevallen wel in strijd met artikel 6 EVRM zou kunnen komen. Dit zou het geval zijn indien in de adviseringsfase een 'same case' of 'same decision' aan de orde is als in de rechterlijke fase en dezelfde staatsraad/staatsraden zich hierover buigen.^[56] Naar aanleiding van *Kleyn* is er sinds 2010 sprake van een aparte Afdeling bestuursrechtspraak en een aparte Afdeling advisering bij de Raad van State.^[57] Daarbij geldt ook een verbod voor staatsraden om op te treden als bestuursrechter indien zij betrokken zijn geweest bij advisering over een wetsvoorstel waarin dezelfde rechtsvraag aan de orde was als in het voor de Afdeling bestuursrechtspraak aanhangige geschil.^[58] Het is evenwel nog steeds mogelijk dat een staatsraad in beide afdelingen benoemd wordt.^[59] Op dit moment zijn er slechts twee staatsraden die in beide afdelingen zitting hebben, en is het onwaarschijnlijk dat 'dubbelbenoemingen' in de toekomst nog zullen plaatsvinden.^[60] Voorgaande zou een reden kunnen zijn om ook principieel afscheid te nemen van dubbelbenoemingen, vooral

ook om fingerwijzingen en beschuldigingen van dubbele standaarden vanuit andere lidstaten te voorkomen.^[61] Het ironische is dat in dit geval de praktijk 'beter' lijkt te zijn dan de papieren werkelijkheid op grond waarvan het bijvoorbeeld mogelijk is om tien (van de ruim zestig) staatsraden met een dubbelbenoeming te hebben.^[62] Het is aldus slechts een klein stapje om de Wet op de Raad van State volledig rechtsstaatproof te maken. Dit is ook in lijn met de recente opinie van de Commissie van Venetië.^[63] Het lijkt ook te passen in het - voorzichtige - pleidooi van Raymond (samen met Schutgens en Zijlstra) om te garanderen dat de onpartijdigheid van de rechtspraak van de Afdeling 'boven iedere twijfel is verheven'.^[64] De auteurs stellen namelijk terecht: 'Probleem blijft dat de staatsrechtelijke positie van de Raad van State bijdraagt aan een wat 'gouvernementele' beeldvorming. Een en ander bevordert een onkreukbare rechtsstatelijke reputatie niet.'

Voetnoten

[1] Mr. T. Hendriks is docent Europees recht aan de Radboud Universiteit. Mr. dr. J. Krommendijk is universitair hoofddocent internationaal een Europees recht aan de Radboud Universiteit en directeur van het Onderzoekcentrum voor Staat en Recht (SteR) van de Radboud Universiteit.

[2] R.J.N. Schlössels, J.J.J. Sillen & R.B.J. Tinnevelt, 'Inleiding - naar een weerbare rechtsstaat', in: R.J.N. Schlössels, J.J.J. Sillen & R.B.J. Tinnevelt (red.), *Naar een weerbare rechtsstaat*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

[3] J. Krommendijk, 'Geitenpaadjes, Gatenkaas en Grondrechtengemarchandeer. Uitholling van de rechtsstaat door de Nederlandse staat', *NTM-NJCMBull.* 2023/10, p. 129.

[4] Vgl. L. Pech & K. Lane Scheppelle, 'Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU', *CYELS* 2017/19.

[5] HvJ EU 27 februari 2018, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, *EHRC* 2018/72, m.nt. J. Krommendijk, *AB* 2018/220, m.nt. P.M. van den Eijnden (*Associação Sindical dos Juizes Portugueses*).

[6] L. Pech & S. Platon, 'Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case', *Common Market Law Review* 2018/55, p. 1828.

[7] Bijvoorbeeld: HvJ EU 24 juni 2019, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 (*Commissie/Polen*).

[8] R.A. Lawson, 'De prejudiciële procedure als instrument ter verdediging van de rechtsstaat', *NtER* 2022/28, afl. 3/4, p. 97.

[9] Zie bijvoorbeeld: HvJ 12 februari 2019, C-8/19 PPU, ECLI:EU:C: 2019:110 (*RH*); HvJ 18 mei 2021, gevoegde zaken C-83/19 e.a., ECLI:EU:C:2021:393 (*Asociația Forumul Judecătorelor din România*), HvJ 20 april 2021, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, *EHRC* 2021/126, m.nt. J.J.J. Sillen (*Repubblika*).

[10] M. Leloup, 'De rechtsstaatrechtspraak van het Hof van Justitie: een overzicht', *SEW* 2023/22, afl. 2, p. 68.

[11] HvJ EU 11 mei 2023, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391 (*Inspección Judicial Af*).

[12] HvJ EU 9 oktober 2014, C-222/13, ECLI:EU:C:2014:2265 (*TDC*), r.o. 27.

[13] Artikel 47 Hv bepaalt in dit verband: 'Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld'.

[14] HvJ EU 16 mei 2017, C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373, *EHRC* 2019/190, m.nt. B. Kaya, *AB* 2017/256, m.nt. L.E.C. Neve (*Berlioz*), r.o. 49.

- [15] Vgl. HvJ 20 april 2021, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, *EHRC* 2021/126, m.nt. J.J.J. Sillen (*Repubblika*), r.o. 40-46.
- [16] HvJ EU 27 februari 2018, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, *EHRC* 2018/72, m.nt. J. Krommendijk, *AB* 2018/220, m.nt. P.M. van den Eijnden (*Associação Sindical dos Juizes Portugueses*), r.o. 40 e.v.
- [17] HvJ EU 5 juni 2023, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442 (*Commissie/Polen*), r.o. 70.
- [18] R.J.G.M. Widdershoven, 'National procedural autonomy and general EU law limits', *Review of European administrative law* 2019/12, afl. 2, p. 17.
- [19] Vgl. O. Kadlec & D. Kosar, 'Romanian version of the rule of law crisis comes to the ECJ: The AFJR case is not just about the Cooperation and Verification Mechanism', *Common Market Law Review* 2022/59, p. 1836; M. Leloup, 'De rechtsstaatrechtspraak van het Hof van Justitie: een overzicht', *SEW* 2023/22, afl. 2, p. 69.
- [20] HvJ EU 19 november 2019, gevoegde zaken C-585/18 e.a., ECLI:EU:C:2019:982, *EHRC* 2020/48, m.nt. J.J.J. Sillen, (*A.K.*), r.o. 121-122; HvJ EU 24 juni 2019, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 (*Commissie/Polen*), r.o. 71-73.
- [21] HvJ 18 mei 2021, gevoegde zaken C-83/19 e.a., ECLI:EU:C:2021:393 (*Asociația Forumul Judecătorești din România*), r.o. 186-207.
- [22] HvJ EU 11 mei 2023, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391 (*Inspecția Judicială*), r.o. 39-42.
- [23] HvJ EU 11 mei 2023, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391 (*Inspecția Judicială*), r.o. 44-45.
- [24] HvJ EU 11 mei 2023, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391 (*Inspecția Judicială*), r.o. 47.
- [25] HvJ EU 11 mei 2023, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391 (*Inspecția Judicială*), r.o. 48.
- [26] HvJ EU 11 mei 2023, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391 (*Inspecția Judicială*), r.o. 49.
- [27] HvJ EU 11 mei 2023, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391 (*Inspecția Judicială*), r.o. 49. Zie ook: HvJ EU 15 juli 2021, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596 (*Commissie/Polen*), r.o. 82.
- [28] HvJ EU 11 mei 2023, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391 (*Inspecția Judicială*), r.o. 50-51.
- [29] HvJ EU 11 mei 2023, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391 (*Inspecția Judicială*), r.o. 53-55.
- [30] HvJ EU 11 mei 2023, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391 (*Inspecția Judicială*), r.o. 56.
- [31] HvJ EU 11 mei 2023, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391 (*Inspecția Judicială*), r.o. 72.
- [32] Vgl. R. Bercea, 'It's all about (the Romanian) context. The Judgement in Case-817/21 Inspecția Judicială', *EU Law Live*, 26 mei 2023.
- [33] HvJ EU 11 mei 2023, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391 (*Inspecția Judicială*), r.o. 50, 60 en 72-73.
- [34] HvJ EU 11 mei 2023, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391 (*Inspecția Judicială*), r.o. 59, 67 en 72.
- [35] HvJ EU 11 mei 2023, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391 (*Inspecția Judicială*), r.o. 66-71.
- [36] HvJ EU 18 mei 2021, gevoegde zaken C-83/19 e.a., ECLI:EU:C:2021:393 (*Asociația Forumul Judecătorilor din România*), r.o. 206, 216 en 240.
- [37] Concl. AG M. Bobek, ECLI:EU:C:2020:746 bij HvJ EU 18 mei 2021, gevoegde zaken C-83/19 e.a.,

ECLI:EU:C:2021:393 (*Asociația Forumul Judecătorilor din România*), par. 274 en 316-319.

[38] Concl. AG M. Bobek, ECLI:EU:C:2020:746 bij HvJ EU 18 mei 2021, gevoegde zaken C-83/19 e.a., ECLI:EU:C:2021:393 (*Asociația Forumul Judecătorilor din România*), par. 276.

[39] HvJ EU 19 november 2019, gevoegde zaken C-585/18 e.a., ECLI:EU:C:2019:982, *EHRC* 2020/48, m.nt. J.J.J. Sillen (A.K.), r.o. 142-150.

[40] HvJ 5 juni 2023, zaak C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442 (*Commissie/Polen*), r.o. 139.

[41] HvJ 5 juni 2023, zaak C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442 (*Commissie/Polen*), r.o. 291.

[42] Vgl. O. Kadlec and D. Kosar, 'Romanian version of the rule of law crisis comes to the ECJ: The AFJR case is not just about the Cooperation and Verification Mechanism', *Common Market Law Review* 2022/59, p. 1849.

[43] EHRM 6 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, *EHRC* 2019/69, m.nt. J.E. Soeharno (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá/Portugal*), r.o. 144; EHRM 21 juni 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0621JUD000801407 (*Fruni/Slowakije*) r.o. 141.

[44] Concl. AG M. Bobek, ECLI:EU:C:2019:370 bij HvJ EU 7 mei 2019, C-347/18, ECLI:EU:C:2019:661 (*Salvoni*), par. 32.

[45] EHRM 17 januari 1970, CE:ECHR:1970:0117JUD000268965 (*Delcourt/België*), r.o. 31.

[46] Zie bijvoorbeeld: Concl. AG M. Bobek, ECLI:EU:C:2020:746 bij HvJ EU 18 mei 2021, gevoegde zaken C-83/19 e.a., ECLI:EU:C:2021:393 (*Asociația Forumul Judecătorilor din România*), par. 233.

[47] EHRM 6 mei 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, AA 2003/0652, m.nt. L.J.A. Damen, *JB* 2003/119, m.nt. A.W. Heringa (*Kleyn/Nederland*).

[48] Een uitspraak van het Hof naar aanleiding van een prejudiciële verwijzing wijkt ook af van oordelen in inbreukprocedures op grond van 258 VWEU. In dergelijke procedures kan (en moet) het Hof het feitencomplex en de bredere context wel zelf beoordelen om vast te kunnen stellen of er sprake is van een schending van het Unierecht. Bijv. HvJ 5 juni 2023, zaak C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442 (*Commissie/Polen*).

[49] HvJ EU 11 maart 2021, C-802/19, ECLI:EU:C:2021:195 (*Firma Z*), r.o. 37.

[50] HvJ EU 11 maart 2021, C-802/19, ECLI:EU:C:2021:195 (*Firma Z*), r.o. 37.

[51] Zie hierover: J. Krommendijk, 'Toetsing van nationaal recht in de prejudiciële procedure Welke ruimte laat het Hof van Justitie aan de nationale rechter?', in: R.J.B. Schutgens e.a. (red.), *Toetsingsintensiteit. Een vergelijkende studie naar het variëren van de toetsingsintensiteit door de rechter*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

[52] O. Kadlec and D. Kosar, 'Romanian version of the rule of law crisis comes to the ECJ: The AFJR case is not just about the Cooperation and Verification Mechanism', *Common Market Law Review* 59, p. 1823-1852 en p. 1849.

[53] Concl. AG M. Bobek, ECLI:EU:C:2020:746 bij HvJ EU 18 mei 2021, gevoegde zaken C-83/19 e.a., ECLI:EU:C:2021:393 (*Asociația Forumul Judecătorilor din România*), par. 247-248.

[54] Zie uitgebreider over deze zaak: P.P.T. Bovdend'Eert, 'Onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *JB Select*, Den Haag: Sdu 2019, p. 239-250.

[55] EHRM 6 mei 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, AA 2003/0652, m.nt. L.J.A. Damen, *JB* 2003/119, m.nt. A.W. Heringa (*Kleyn/Nederland*), r.o. 193. De discussie over de organisatie van de Raad van

State ontstond al eerder naar aanleiding van EHRM 28 september 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0928JUD001457089, *JB* 1995/251, m.nt. A.W. Heringa & F.A.M. Stroink (*Procola/Luxemburg*).

[56] Vgl. EHRM 6 mei 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0506JUD003934398 (*Kleyn/Nederland*), AA 2003/0652, m.nt. L.J.A. Damen. *JB* 2003/119, m.nt. A.W. Heringa, r.o. 200-202.

[57] Vgl. Artikel 16a en artikel 30 Wet op de Raad van State.

[58] Artikel 42 lid 4 Wet op de Raad van State.

[59] Artikel 2 lid 3 Wet op de Raad van State.

[60] Zie: T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, '7. Benthem. Toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige (bestuurs)rechter', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *AB Klassiek*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

[61] Vgl. 'Polish deputy minister questions independence of Dutch judges', [Reuters.com](https://www.reuters.com), 21 september 2020.

[62] Artikel 2 lid 3 Wet op de Raad van State.

[63] 'It is important that the separation of the two functions be visible. The Dutch legislator could consider going a step further and remove the possibility for members to be in both divisions or separate the divisions institutionally.' Zie: Europese Commissie voor Democratie door Recht, 'The Netherlands. On the Legal Protection of Citizens', Rapport nr. 1031/2021, par. 121-124. Zie verder over dit rapport: Y.E.M. Cremers & R.H.T. Jansen, 'De Venetië-commissie over de rechtsstaat: vreemde ogen dwingen?', *Ars Aequi* 2021, afl. 12, p. 1059.

[64] R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 2*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 735.