

**Zaak C-564/19****Samenvatting van een verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

24 juli 2019

**Verwijzende rechter:**

Pesti Központi Kerületi Bíróság (Hongarije)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

11 juli 2019

**Verdachte:**

IS

**Voorwerp van het hoofdgeding**

De tegen IS, van Zweedse nationaliteit, bij de Pesti Központi Kerületi Bíróság (rechter voor het centrum van Pest; hierna: „verwijzende rechter”) wegens verboden wapen- en munitiebezit lopende strafrechtelijke procedure.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek**

De verwijzende rechter wenst richtsnoeren te verkrijgen in verband met de uitlegging van het recht op een eerlijk proces; ten eerste voor wat betreft de adequaatheid van de vertolking (I), ten tweede betreffende de ongeldigverklaring van sollicitatieprocedures voor het ambt van rechter en voor leidinggevende posities binnen de rechterlijke macht door de voorzitter van de Országos Bírósági Hivatal (Nationale Gerechtelijke Autoriteit; hierna ook: „OBH”) (II), en ten derde in verband met de bezoldiging van rechters (III).

Rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek: artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”).

## Prejudiciële vragen

- 1/A** Dienen artikel 6, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: „VEU”) en artikel 5, lid 2, van richtlijn 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (hierna: „richtlijn 2010/64”) aldus te worden uitgelegd dat de lidstaten, ter waarborging van het recht op een eerlijk proces van verdachten die de procestaal niet beheersen, een register of registers van onafhankelijke, naar behoren gekwalificeerde vertalers en tolken moeten aanleggen, of – bij gebreke daarvan – op een andere manier dienen te waarborgen dat de adequaatheid van de vertolking in gerechtelijke procedures kan worden gecontroleerd?
- 1/B** Indien de vorige vraag bevestigend moet worden beantwoord en in de onderhavige zaak bij gebreke van een vertolking van afdoende kwaliteit niet kan worden vastgesteld of de verdachte in kennis is gesteld van het voorwerp van de tenlastelegging of beschuldiging, dienen artikel 6, lid 1, VEU en artikel 4, lid 5 en artikel 6, lid 1, van richtlijn 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures (hierna: „richtlijn 2012/13”) dan aldus te worden uitgelegd dat de strafprocedure in die omstandigheden niet kan worden voortgezet bij verstek?
- 2/A** Dient het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, zoals dit voortvloeit uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”), aldus te worden uitgelegd dat dit beginsel geschonden wordt wanneer de met het centrale bestuur van de gerechten belaste, door het Hongaarse parlement benoemde voorzitter van de Országos Bírósági Hivatal [Nationale Gerechtelijke Autoriteit (OBH)], die uitsluitend door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen en kan worden ontslagen, de positie van president van een gerecht – die onder meer bevoegd is om de zaken te verdelen, tuchtrechtelijke procedures tegen rechters in te leiden en rechters te beoordelen – vervult door middel van een tijdelijke benoeming, met omzeiling van een sollicitatieprocedure en met het permanent negeren van het advies van de daartoe bevoegde, ter waarborging van de rechterlijke autonomie in het leven geroepen lichamen?
- 2/B** Indien de vorige vraag bevestigend moet worden beantwoord en de rechter bij wie de onderhavige zaak aanhangig is gemaakt, redelijke gronden heeft om te vrezen dat hij ten onrechte zal worden benadeeld wegens zijn gerechtelijke en administratieve werkzaamheden, dient het voornoemde beginsel dan aldus te worden uitgelegd dat in casu niet voldaan is aan de vereisten van een eerlijk proces?

**3/A.** Dient het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, zoals dit voortvloeit uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 47 van het Handvest en de rechtspraak van het Hof, aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de sinds 1 september 2018 bestaande situatie waarin – in tegenstelling tot de daarvoor al tientallen jaren bestaande praktijk – Hongaarse rechters een lagere bezoldiging ontvangen dan leden van de staande magistratuur die op hetzelfde niveau en in dezelfde functie werkzaam zijn en dezelfde anciënniteit hebben, en waarbij de bezoldiging van de rechters, rekening houdend met de economische situatie van het land **[Or. 2]** ook in het algemeen niet in overeenstemming is met het belang van de door hen verrichte taken, in het bijzonder gelet op de praktijk van discretionaire bonussen voor hogere managementfuncties?

**3/B** Indien de vorige vraag bevestigend moet worden beantwoord, dient het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid dan aldus te worden uitgelegd dat het recht op een eerlijk proces in die omstandigheden niet kan worden gewaarborgd?

### **I. Controle van de kwaliteit van de vertolking in het licht van het recht op een eerlijk proces**

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

- Artikel 6 VEU;
- Artikel 47 van het Handvest;
- Artikel 82, lid 1 en lid 2, onder b), VWEU;
- Artikel 5, leden 1 en 2, en artikel 9 van richtlijn 2010/64/EU (PB L280/1, blz. 1);
- Artikel 4, lid 5 en artikel 6, lid 1, van richtlijn 2012/13/EU (PB L 142/1, blz. 1).

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

- § 78, lid 1, § 201, lid 1, § 866, lid 2 en § 755, lid 1, onder a), aa), van a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (wet nr. XC van 2017 inzake de strafvordering);
- § 2 en § 6, lid 1, van a szakfordításról és tolmácsolásról szóló 24/1986. (VI.26.) minisztertanácsi rendelet (besluit van de ministerraad nr. 24/1986 (VI.26.) inzake gespecialiseerde vertaling en vertolking);
- § 1, leden 1 en 2, van a szakfordító és tolmácsolás megszerzésének feltételeiről szóló 7/1986. (VI.26.) MM rendelet (ministeriële regeling nr. MM

7/1986 (VI.26.) inzake de voorwaarden voor het behalen van de titel van speciale vertaler).

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

- 1 IS is op 25 augustus 2015 in Hongarije aangehouden. Op dezelfde dag is hij als verdachte verhoord. Voor aanvang van het verhoor is aan hem een raadsman en – aangezien IS de Hongaarse taal niet machtig is – een tolk toegewezen. Tijdens het verhoor van IS, dat zijn raadsman niet kon bijwonen, is hem de verdenking meegedeeld. IS heeft geweigerd een verklaring af te leggen, aangezien hij niet kon overleggen met zijn raadsman. IS en zijn raadsman konden eveneens uitsluitend communiceren met tussenkomst van een tolk. Hoewel de opsporingsinstantie zich tijdens het verhoor heeft laten bijstaan door een tolk in de Zweedse taal, is het onduidelijk op welke wijze de tolk is geselecteerd, of de vaardigheden van de tolk op passende wijze zijn gecontroleerd en of de tolk en de verdachte elkaar konden verstaan en begrijpen.
- 2 De aanhouding van IS is na zijn verhoor opgeheven. Hij verblijft momenteel in het buitenland. Tegen hem kon geen nationaal of Europees arrestatiebevel worden uitgevaardigd, aangezien het Hongaarse openbaar ministerie de oplegging van een geldboete heeft gevorderd, hetgeen betekent dat wanneer IS, hoewel daartoe rechtsgeldig opgeroepen, niet verschijnt, de strafprocedure bij verstek zal moeten worden gevoerd.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 3 De raadsman van IS acht het noodzakelijk om een prejudiciële procedure in te leiden inzake de uitlegging van de bepalingen van richtlijn 2010/64 betreffende de adequaatheid van de vertolking en de verwezenlijking van het recht op informatie.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 4 Richtlijn 2010/64 is in Hongarije sinds 2013 niet deugdelijk omgezet. Er is geen register van tolken en vertalers in Hongarije. Een duidelijke regeling of nationale praktijk inzake wie en onder welke voorwaarden als tolk of vertaler kan worden opgeroepen ontbreekt eveneens. De enige bestaande regeling heeft betrekking op beëdigde vertalingen.
- 5 De systematische controle van de kwaliteit van vertolkingen is in Hongarije niet gewaarborgd. De raadsman noch de rechter zijn in staat om zich te vergewissen van de kwaliteit van de vertolking. Dit terwijl het recht van de verdachte op informatie en op verdediging bij gebreke van voldoende vakkennis van de tolk aangetast kunnen worden.

- 6 Naar het oordeel van de verwijzende rechter rijst de vraag of de nationale regeling en praktijk verenigbaar zijn met de Unierichtlijnen inzake de rechten van de verdachte en of uit de uitlegging van de Unierechtelijke voorschriften voortvloeit dat in een geval zoals het onderhavige de behandeling van de strafzaak geen doorgang kan vinden in afwezigheid van de verdachte.

## **II. De invloed van ongeldigverklaring van sollicitatieprocedures voor het ambt van rechter en voor leidinggevende posities binnen de rechterlijke macht op de rechterlijke onafhankelijkheid**

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

- Artikel 2, artikel 6, leden 1 en 3, en artikel 19, lid 1, VEU;
- Artikel 47 van het Handvest;
- De rechtspraak van het Hof, met name: arrest van 24 juni 2019, Commissie/Republiek Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punten 52 en 72-74; arrest van 25 juli 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, punten 48, 67 en 75; arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portuguesa/Tribunal de Contas, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, punt 43; conclusie van advocaat-generaal Tanchev in de gevoegde zaken K. e.a., C-585/18, C-624/18 en C-625/18, ECLI:EU:C:2019:551, punten 120-122 en 125-128, ECLI:EU:C:2019:551, punten 120-122 en 125-128; arrest van 27 mei 2019, Minister for Justice and Equality/OG en PI, C-508/18 en C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456, punt 90.

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

- Artikel 25 van de Hongaarse grondwet;
- § 76 en § 130 tot en met § 133 van a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (wet CLXI van 2011 inzake de organisatie en het bestuur van gerechten).

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

- 7 Het centrale bestuur van de rechtbanken valt onder de bevoegdheid van de voorzitter van de Nationale Gerechtelijke Autoriteit (OBH) die door het Hongaarse Parlement (hierna: „parlement”) wordt benoemd voor negen jaar. De door de rechters gekozen Országos Bírói Tanács (Nationale Raad voor de Rechtspraak (hierna: „OBT”) is bevoegd om toezicht op de voorzitter van de OBH uit te oefenen en in sommige gevallen diens besluiten goed te keuren.

- 8 Naar aanleiding van een onderzoek heeft de OBT op 2 mei 2018 een rapport aangenomen waarin is geconcludeerd dat de voorzitter van de OBH sollicitatieprocedures voor het ambt van rechter en voor leidinggevende posities in de rechterlijke macht zonder passende redenen en in diverse gevallen zonder enige motivering ongeldig had verklaard en de desbetreffende leidinggevende posities vervolgens had vervuld door middel van tijdelijke benoemingen.
- 9 De Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest), onder wiens territoriale bevoegdheid de districtsrechtbank valt waar de onderhavige strafzaak loopt, heeft sinds 5 januari 2018 geen benoemde president. De voorzitter van de OBH heeft in totaal drie keer een sollicitatieprocedure geopend voor de functie van president en heeft deze procedures in alle drie de gevallen ongeldig verklaard en telkens een bij een ander gerecht werkzame rechter voor de duur van één jaar aangewezen om de taken van president te vervullen.
- 10 Nadat de door de OBT in het kader van de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht in totaal acht keer afgegeven wettigheidssignalen in wezen zonder resultaat zijn gebleven, heeft de OBT op 8 mei 2019 het ontslag van de voorzitter van de OBH geïnitieerd bij het parlement, aangezien hij van oordeel was dat de voorzitter van de OBH het constitutionele beginsel van de gecontroleerde uitoefening van bevoegdheden stelselmatig had geschonden. Het parlement heeft het initiatief van de OBT echter zonder debat en zonder inhoudelijk onderzoek verworpen.

#### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 11 De raadsman van IS heeft verzocht een prejudiciële procedure in te leiden in verband met de onverenigbaarheid van voornoemde praktijk met het Handvest.

#### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 12 De voorzitter van de OBH heeft uitgebreide bevoegdheden. Zo is een rechter zowel voor zijn benoeming als voor zijn loopbaanontwikkeling afhankelijk van het besluit van de voorzitter van de OBH. Hij heeft een beslissende invloed op de opleiding van rechters, op hun mogelijkheden om deel te nemen aan buitenlandse studiereizen alsook op hun dagelijkse werkzaamheden. Door de positie van president van een gerecht in eerste of tweede aanleg via tijdelijke benoeming in te vullen, kan de voorzitter van de OBH een sterke invloed uitoefenen op de verdeling van zaken, de tuchtrechtelijke aansprakelijkheid en de beoordeling van het rechtsprekende werk van rechters. Rechters met een kritische mening over de handelwijze van de voorzitter van de OBH of bekleders van leidinggevende posities binnen de rechterlijke macht kunnen worden geconfronteerd met ernstige represailles.
- 13 In het Hongaarse justitiële systeem wordt de rechterlijke autonomie als tegenpool van de OBH belichaamd door de OBT. Hoewel de OBT in geval van gebrek aan

steun van adviesorganen voor de benoeming van personen in leidinggevende posities in de rechterlijke macht instemmingsrecht heeft, zijn zijn bevoegdheden in de praktijk ontoereikend om op doeltreffende wijze toezicht uit te oefenen op de voorzitter van de OBH. De macht van de voorzitter van OBH zonder doeltreffend toezicht is door diverse internationale organisaties als een systemische tekortkoming aangemerkt.

- 14 De verwijzende rechter vraagt zich af of rechters die werkzaam zijn bij een gerecht waarvan de president door de voorzitter van de OBH zonder het doorlopen van een sollicitatieprocedure en na meerdere ongeldig verklaarde sollicitatieprocedures tijdelijk zijn benoemd, als onafhankelijk kunnen worden aangemerkt. De verwijzende rechter is werkzaam bij de onder de Fővárosi Törvényszék ressorterende Pesti Központi Kerületi Bíróság en is lid van de OBT. De door hem ingediende sollicitaties voor hogere posities binnen de rechterlijke macht zijn door de voorzitter van de OBH in 2017 zonder motivering afgewezen. Tegen hem is op voorspraak van de voorzitter van de OBH door de voormalig tijdelijk benoemde president van de Fővárosi Törvényszék in juni 2018 een tuchtrechtelijke procedure ingeleid. Vanwege zijn lidmaatschap van de OBT zijn bovendien diverse lasterlijke artikelen over hem verschenen in de Hongaarse pers.
- 15 Voor de rechters van de Pesti Központi Kerületi Bíróság worden de rechten van werkgever momenteel uitgeoefend door een tijdelijk benoemde president die in het verleden in open brieven herhaaldelijk zijn steun heeft uitgesproken voor de voorzitter van de OBH. Daarbij komt dat de sectorvoorzitter die bij de Fővárosi Törvényszék belast is met de inhoudelijke aansturing van de rechters die werkzaam zijn in de strafsector van het gerecht, eveneens tijdelijk door de voorzitter van de OBH is benoemd na een nietig verklaarde sollicitatieprocedure.
- 16 De fundamentele politieke invloed die de voorzitter van de OBH op de rechters van de Pesti Központi Kerületi Bíróság – met name op bepaalde leden van de OBT – kan uitoefenen, doet twijfels rijzen over de onafhankelijkheid van rechters werkzaam bij een dergelijk gerecht.

### **III. De bezoldiging van rechters in Hongarije**

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

- Artikel 6, leden 1 en 3, VEU;
- Artikel 47 van het Handvest;
- De rechtspraak van het Hof, met name: arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, punt 45.

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

- § 64, lid 1, van Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény (wet L van 2018 inzake de centrale begroting van Hongarije);
- Bijlage 2 van a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (wet CLXII van 2011 inzake de wettelijke status en de bezoldiging van rechters);
- A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyési életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (wet CLXIV van 2011 inzake de wettelijke status en de loopbaan van de procureur-generaal, officieren van justitie en overige medewerkers van het parket).

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

- 17 Een wetswijziging die op 1 september 2018 van kracht werd, wijzigde de bezoldiging van de staande magistratuur in die voege dat de functievergoedingen van officieren van justitie en leden van de staande magistratuur in leidinggevende posities verhoogd zijn, terwijl de functievergoedingen en overige salariselementen van rechters ongewijzigd zijn gebleven. Hiermee is gebroken met de eerder gangbare praktijk waarbij leden van de zittende magistratuur dezelfde bezoldiging ontvangen als leden van de staande magistratuur op corresponderend niveau, in een corresponderende positie en met dezelfde anciënniteit.
- 18 De OBH heeft de minister van justitie reeds in kennis gesteld van de noodzaak van een salarisverhoging, om te voorkomen dat rechters kunnen worden beïnvloed door middel van discretionaire vergoedingen en aanvullende vergoedingen toegekend door leidinggevenden. De OBH acht de praktijk van de voorzitter van de OBH, waarbij getracht wordt de lage bezoldiging te compenseren met eenmalige, naar eigen inzicht toegekende vergoedingen, ongepast. Tot op heden is geen wetsvoorstel voor nieuwe salariëring ingediend.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 19 De raadsman van IS heeft verzocht een prejudiciële procedure in te leiden teneinde te vernemen of de praktijk waarbij Hongaarse rechters in vergelijking met de bezoldiging van de openbare aanklagers een onredelijk lage bezoldiging ontvangen, verenigbaar is met het Handvest.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 20 De verwijzende rechter vraagt zich ten eerste af of, in het licht van het arrest Associação Sindical dos Juizes Portugueses/ Tribunal de Contas, mede gelet op de inflatie, de economische prestaties van en het gemiddelde inkomen in het land, het langdurig ongeregeld laten van de bezoldiging van rechters feitelijk niet hetzelfde



effect heeft als een verlaging van die bezoldiging. Ten tweede rijst de vraag of de Hongaarse staat, door de bezoldiging van de staande magistratuur te verhogen en de bezoldiging van de zittende magistratuur zonder enige passende reden ongewijzigd te laten, de leden van de Hongaarse rechterlijke macht opzettelijk onbillijk behandelt.

- 21 Bovendien wekken de discretionaire vergoedingen die door de voorzitter van de OBH en door andere leidinggevendenden binnen de rechterlijke macht kunnen worden toegekend op zich al de indruk van mogelijke beïnvloeding van rechters en schending van de rechterlijke onafhankelijkheid. Op basis van het voorgaande leveren de in Europese vergelijking onredelijk lage bezoldiging van Hongaarse rechters en de beloningspraktijk van de voorzitter van de OBH een algemene en stelselmatige schending op van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

WERKDOCUMENT