



Pers en Voorlichting

Hof van Justitie van de Europese Unie

PERSCOMMUNIQUÉ nr. 172/20

Luxemburg, 17 december 2020

Conclusie van advocaat-generaal in zaak C-896/19
Repubblika / Il-Prim Ministru

Volgens advocaat-generaal Hogan staat het Unierecht niet in de weg aan nationale grondwettelijke bepalingen op grond waarvan de uitvoerende macht of een van zijn leden, zoals de minister-president, een rol speelt in de procedure voor de benoeming van leden van de rechterlijke macht.

Artikel 19, lid 1, VEU, gelezen in het licht van het in het Handvest vastgestelde recht op een doeltreffende voorziening in rechte en een onpartijdig gerecht, is echter van toepassing wanneer een nationale rechterlijke instantie de geldigheid beoordeelt van een procedure voor de benoeming van rechters zoals die welke is vastgelegd in de Maltese grondwet.

Repubblika is een vereniging voor de bevordering van de bescherming van de gerechtigheid en de rechtsstaat in Malta. Op 25 april 2019 heeft zij bij de Qorti Ċivili Prim'Awla - Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (burgerlijke rechter, eerste kamer, zittend als grondwettelijk hof, Malta) (de verwijzende rechter) een „actio popularis” (volksvordering) ingesteld waarmee zij opkomt tegen het in de Maltese grondwet geregelde stelsel van benoemingen van „judges” (hogere rechters) en „magistrates” (lagere rechters), zoals dat van kracht was op het tijdstip waarop deze procedure werd ingeleid.

Met zijn eerste vraag aan het Hof wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU¹ en artikel 47 van het Handvest² moeten worden geacht van toepassing te zijn wanneer een nationale rechterlijke instantie de geldigheid beoordeelt van een procedure voor de benoeming van rechters zoals die welke is vastgelegd in de Maltese grondwet. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of bovengenoemde bepalingen aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling op grond waarvan de uitvoerende macht, in dit geval de minister-president, over discretionaire en beslissende bevoegdheid beschikt in de procedure voor de benoeming van leden van de rechterlijke macht. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een eventuele vaststelling dat die bevoegdheid van de minister-president onverenigbaar is met artikel 19 VEU alleen in aanmerking moet worden genomen bij toekomstige benoemingen dan wel ook gevolgen dient te hebben voor eerdere benoemingen.

In de conclusie van vandaag komt advocaat-generaal Gerard Hogan ten eerste tot de slotsom dat **artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, van toepassing is wanneer een nationale rechterlijke instantie de geldigheid beoordeelt van een procedure voor de benoeming van rechters, zoals die welke is vastgelegd in de Maltese grondwet.**

Ten tweede concludeert hij dat **artikel 19, lid 1, VEU, uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest, niet in de weg staat aan nationale grondwettelijke bepalingen op grond waarvan de uitvoerende macht of een van zijn leden, zoals de minister-president, een rol speelt in de procedure voor de benoeming van leden van de rechterlijke macht.**

¹ „De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.”

² Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht.

Ten derde is de advocaat-generaal van mening dat **de procedure voor de benoeming van rechters zoals aan de orde in de onderhavige zaak niet op grond van artikel 19, lid 1, VEU, uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest, ter discussie kan worden gesteld ter ondersteuning van vorderingen die vóór de datum van het te wijzen arrest zijn ingesteld.**

Toepasselijkheid van artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest

Advocaat-generaal Hogan stelt dat het Hof recentelijk een aantal fundamentele arresten heeft gewezen op basis waarvan deze vraag ongetwijfeld bevestigend kan worden beantwoord. In het licht van die arresten is het nu duidelijk dat de rechterlijke organisatie in de lidstaten weliswaar tot hun eigen bevoegdheid behoort, maar dat dit niet wegneemt dat de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid de verplichtingen in acht moeten nemen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht en met name uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.³ Deze verplichting geldt met name ten aanzien van elke nationale instantie die als rechterlijke instantie uitspraak dient te doen over vragen die de toepassing of de uitlegging van het Unierecht betreffen en dus betrekking hebben op gebieden die onder dat recht vallen.⁴ Daarnaast merkt advocaat-generaal Hogan op dat het Hof zelf reeds heeft geoordeeld dat „alle lidstaten volgens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU moeten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming in de zin van artikel 47 van het Handvest op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren”.⁵

Discretionaire bevoegdheid bij de procedure voor de benoeming van leden van de rechterlijke macht

In zijn algemene opmerkingen over de gevolgen van artikel 19, lid 1, VEU, artikel 47 van het Handvest en artikel 6 EVRM voor de procedure voor de benoeming van rechters stelt advocaat-generaal Hogan dat het enkele feit dat de rechters door een lid van de uitvoerende macht worden benoemd, op zich niet betekent dat er een ondergeschiktheidsverhouding tussen hen ontstaat, en evenmin twijfels doet rijzen over de onpartijdigheid van die rechters indien zij, als zij eenmaal zijn benoemd, aan geen enkele druk worden onderworpen en in het kader van de vervulling van hun ambt geen instructies ontvangen. Daarnaast merkt hij op dat niet valt te ontkennen dat in veel rechtsstelsels, waaronder die van veel lidstaten, de politiek een rol heeft gespeeld bij de benoeming van rechters.

De advocaat-generaal concludeert dat uit de arresten A.K. en Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) volgt dat noch het Unierecht noch het EVRM een vaste, a priori toe te passen vorm van institutionele waarborgen oplegt om de onafhankelijkheid van rechters te verzekeren. Waar het op aankomt is, ten eerste, dat rechters op geen enkele wijze in een ondergeschiktheidsverhouding staan tot of onder hiërarchisch toezicht staan van de uitvoerende of de wetgevende macht en, ten tweede, dat zij in de praktijk daadwerkelijk beschikken over waarborgen die hen beschermen tegen druk van buitenaf. Dus enkel wanneer een van de aspecten van de procedure voor de benoeming van rechters een gebrek van zodanige aard en ernst zou vertonen dat daardoor een reëel risico ontstaat dat andere overheidstakken, in het bijzonder de uitvoerende macht, op ongepaste wijze een discretionaire bevoegdheid kunnen uitoefenen door een benoeming te verrichten die in strijd is met het recht, waardoor de eerlijkheid van het resultaat van de benoemingsprocedure wordt ondermijnd (en aldus bij de justitiabelen legitieme twijfel wordt opgeroepen over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de betrokken rechter of rechters), kan de desbetreffende benoemingsprocedure in strijd zijn met artikel 19, lid 1, VEU.

³ Arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (zaak [C-619/18](#)), zie tevens perscommuniqué nr. [81/19](#); arrest van 5 november 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties) (zaak [C-192/18](#)), zie tevens perscommuniqué nr. [134/19](#); arrest van 19 november 2019, A.K. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) ([C-585/18](#), [C-624/18](#) en [C-625/18](#)); zie tevens perscommuniqué nr. [145/19](#), en arrest van 26 maart 2020, Miasto Łowicz ([C-558/18](#) en [C-563/18](#)), zie tevens perscommuniqué nr. [35/20](#).

⁴ Arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ([C-64/16](#)), zie tevens perscommuniqué nr. [20/18](#).

⁵ Arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (zaak [C-619/18](#)), zie tevens perscommuniqué nr. [81/19](#).

Volgens de advocaat-generaal blijven de belangrijkste vraagpunten echter of een nationale rechter objectief gezien voldoende waarborgen van institutionele onafhankelijkheid en bescherming tegen ontzetting uit zijn ambt geniet, zodat hij zijn taken op volledig autonome wijze kan uitoefenen zonder onderworpen te zijn aan instructies of te vallen onder de controle van de uitvoerende of de wetgevende macht. Het staat uiteindelijk aan de verwijzende rechter om deze zaken te beoordelen.

Advocaat-generaal Hogan merkt op dat in [advies nr. 940/2018](#) van de Commissie van Venetië staat dat de Maltese grondwetswijzigingen van 2016, waarmee het comité voor rechterlijke benoemingen werd ingevoerd, stappen in de juiste richting waren, maar niet volstaan om de rechterlijke onafhankelijkheid te waarborgen, en dat er extra maatregelen noodzakelijk waren. Volgens de advocaat-generaal kan worden gesteld dat het advies van de Commissie van Venetië aanbevelingen bevat met betrekking tot een vollediger systeem van transparantie en een op verdiensten gebaseerd systeem voor de benoeming van rechters. Hoewel het op zich wenselijk kan zijn om deze aanbevelingen te volgen, duidt het feit dat het Maltese stelsel niet volledig aan deze normen voldoet, er als zodanig niet op dat Maltese rechters zowel theoretisch als feitelijk onvoldoende waarborgen inzake onafhankelijkheid genieten om te kunnen stellen dat aan de vereisten van artikel 19 VEU is voldaan.

Hoewel artikel 19, lid 1, VEU niet a priori voorschrijft aan welke specifieke voorwaarden benoemingen van rechters van de lidstaten dienen te voldoen en evenmin de aard specificiert van de bijzondere waarborgen die zij dienen te genieten, stelt het niettemin als minimumvereiste dat hun onafhankelijkheid is gewaarborgd. Voor de toepassing van artikel 19 VEU is het van belang dat rechters op geen enkele wijze in een ondergeschiktheidsverhouding staan tot of onder de hiërarchische controle staan van de uitvoerende of de wetgevende macht. Rechters moeten financieel onafhankelijk zijn ten opzichte van de uitvoerende en de wetgevende macht, zodat hun salarissen tijdens hun ambtstermijn niet kunnen worden verlaagd (behalve door algemeen geldende belastingheffingen of algemeen toepasselijke en proportionele salarisverlagende maatregelen). Belangrijk is ook dat zij voldoende worden beschermd tegen ontzetting uit hun ambt, die enkel mogelijk is in naar behoren gerechtvaardigde gevallen. Ook moeten hun tuchtregels de noodzakelijke waarborgen bieden om elk gevaar uit te sluiten dat zij worden gebruikt om politieke controle op de inhoud van de rechterlijke beslissingen uit te oefenen. Het staat aan de nationale rechterlijke instantie om na te gaan of deze waarborgen daadwerkelijk worden geboden.

Gevolgen in de tijd van de uitlegging van het Hof

Advocaat-generaal Hogan merkt op dat indien de verwijzende rechter op basis van het arrest van het Hof zou oordelen dat de procedure voor de benoeming van rechters die in Malta van kracht is, in strijd is met artikel 19, lid 1, VEU, dit onvermijdelijk ernstige problemen zou opleveren voor de rechtszekerheid, waardoor afbreuk zou kunnen worden gedaan aan de goede werking van het rechtssysteem in zijn geheel. Deze problemen zouden niet alleen het vermogen van de rechters om uitspraak te doen in reeds aanhangige zaken aantasten, maar zouden bovendien invloed hebben op het vermogen van het rechtssysteem om de achterstand bij de afhandeling van rechtszaken, waar Malta mee te kampen heeft, aan te pakken. Tot slot zou een dergelijke beslissing wellicht gevolgen hebben voor het gezag van gewijsde in zaken die de Maltese rechterlijke instanties in het verleden hebben behandeld.

De advocaat-generaal is dan ook van mening dat de procedure voor de benoeming van rechters niet ter discussie kan worden gesteld ter ondersteuning van vóór de datum van het te wijzen arrest ingediende vorderingen.

NOTA BENE: De conclusie van de advocaat-generaal bindt het Hof van Justitie niet. De advocaten-generaal hebben tot taak, in volledige onafhankelijkheid het Hof een juridische oplossing te bieden voor het concrete geschil. De rechters van het Hof beginnen vandaag met de beraadslagingen over het arrest, dat op een latere datum zal worden gewezen.

NOTA BENE: De prejudiciële verwijzing biedt de rechterlijke instanties van de lidstaten de mogelijkheid, in het kader van een bij hen aanhangig geding aan het Hof vragen te stellen over de uitlegging van het recht

van de Unie of over de geldigheid van een handeling van de Unie. Het Hof beslecht het nationale geding niet. De nationale rechterlijke instantie dient het geding af te doen overeenkomstig de beslissing van het Hof. Deze beslissing bindt op dezelfde wijze de andere nationale rechterlijke instanties die kennis dienen te nemen van een soortgelijk probleem.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De [volledige tekst](#) wordt gepubliceerd op de website CURIA op de dag waarop de conclusie wordt genomen.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106