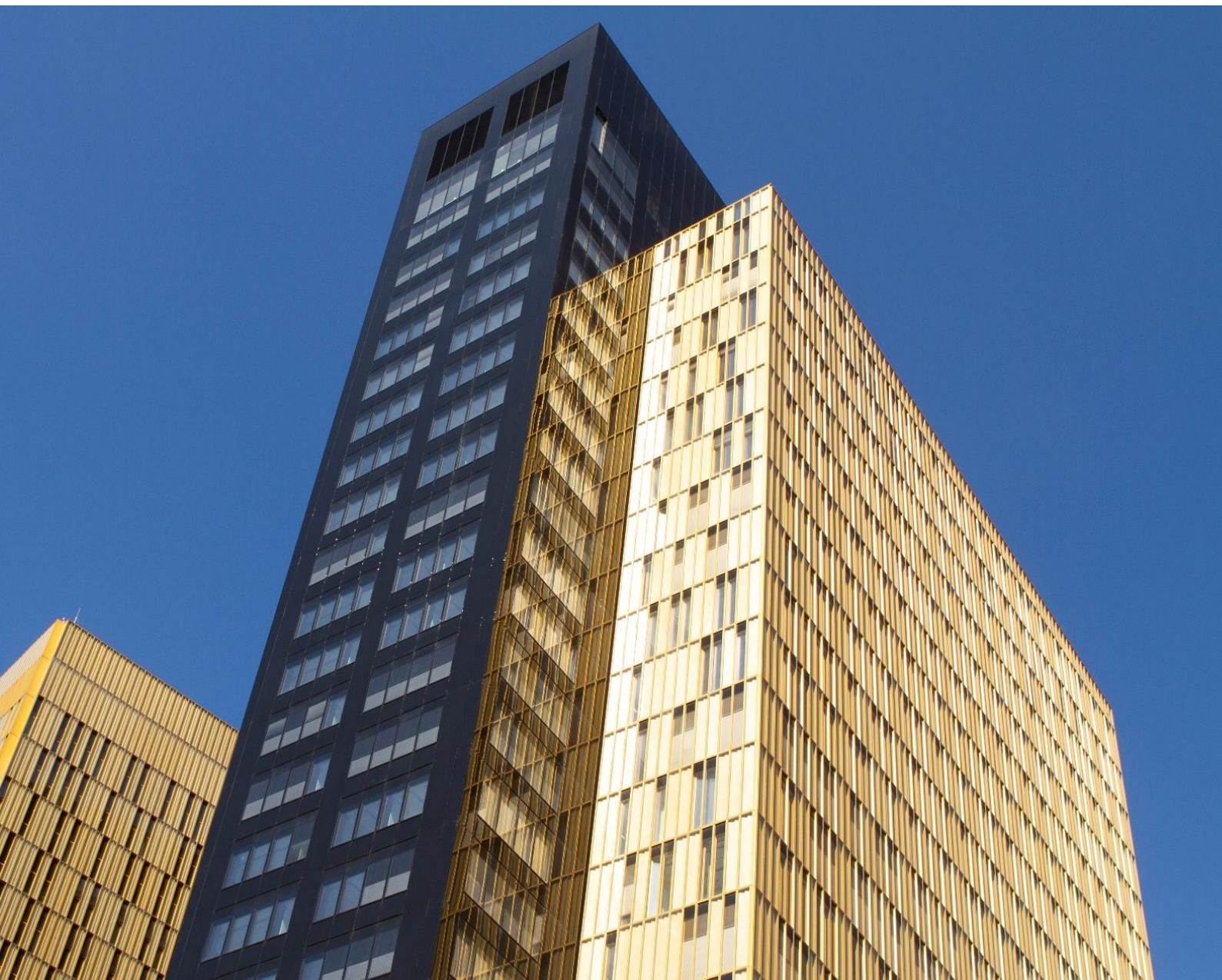




Themafiche

Rechterlijke onafhankelijkheid

Voorwoord

In de loop der jaren is de rechtspraak van het Hof over het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid in het Unierecht verrijkt met een zeer groot aantal arresten. Deze rechtspraak wordt gekenmerkt door de diversiteit van de thema's die zij bestrijkt, variërend van de procedures voor de benoeming van nationale rechters tot het vermoeden van onschuld, en door de verschillende invalshoeken van waaruit dat beginsel wordt benaderd.

Die rechtspraak omvat in de eerste plaats arresten die gaan over de voorwaarde dat nationale rechters die prejudiciële vragen kunnen stellen aan het Hof, onafhankelijk moeten zijn teneinde de goede werking van het mechanisme van prejudiciële verwijzing in de zin van artikel 267 VWEU te waarborgen. De criteria voor onafhankelijkheid die het Hof heeft geformuleerd in zijn rechtspraak met betrekking tot artikel 267 VWEU, zijn vervolgens toegepast in andere contexten.

Zo heeft het Hof in de tweede plaats in een groot aantal arresten de rechterlijke onafhankelijkheid behandeld in de context van de daadwerkelijke rechtsbescherming in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU¹ en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)². In het licht van deze bepalingen heeft het zich uitgesproken over de vereisten waaraan nationale rechterlijke instanties die uitspraak kunnen doen over de toepassing of de uitlegging van het Unierecht, moeten voldoen teneinde met name de eerbiediging van de rechtsstaat als een van de in artikel 2 VEU genoemde waarden van de Unie³ te waarborgen.

In de laatste plaats is het vereiste van rechterlijke onafhankelijkheid in aanmerking genomen in zaken die gaan over de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de zin van titel V van het derde deel van het VWEU, en dan met name over de justitiële samenwerking in strafzaken (artikelen 82 tot en met 86 VWEU).

In deze themafiche wordt aan de hand van een bespreking van deze drie onderdelen een overzicht gegeven van de rechtspraak op het gebied van de rechterlijke onafhankelijkheid.

¹ In die bepaling staat te lezen dat „[d]e lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren”.

² Artikel 47 van het Handvest waarborgt het grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte en op toegang tot een onpartijdig gerecht.

³ Volgens artikel 2 VEU zijn „[d]e waarden waarop de Unie berust [...] eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen”.

Lijst van relevante handelingen

Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken

Verordening (EG) nr. 805/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen (PB 2004, L 143, blz. 15).

Verordening (EU) nr. 1215/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB 2012, L 351, blz. 1).

Justitiële samenwerking in strafzaken

Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PB 2002, L 190, blz. 1), zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 (PB 2009, L 81, blz. 24).

Richtlijn (EU) 2016/343 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn (PB 2016, L 65, blz. 1).

Sociale politiek

Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB 2000, L 303, blz. 16).

Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (PB 2006, L 204, blz. 23).

Beginnelsen, doelstellingen en taken die voortvloeien uit de Verdragen

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).

Gegevensbescherming

Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1) (hierna: „AVG”).

Inhoud

VOORWOORD	3
LIJST VAN RELEVANTE HANDELINGEN	4
I. ONAFHANKELIJKHEID VAN DE NATIONALE RECHTERLIJKE INSTANTIES IN HET KADER VAN DE PREJUDICIËLE PROCEDURE	7
1. Begrip „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU	7
2. Recht van onafhankelijke nationale rechterlijke instanties om het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing	12
II. ONAFHANKELIJKHEID VAN DE NATIONALE RECHTERS EN RECHTERLIJKE INSTANTIES DIE BEVOEGD ZIJN OM HET UNIERECHT TOE TE PASSEN	18
1. Benoeming	19
2. Beroepsethiek.....	39
3. Bezoldiging	44
4. Detachering.....	46
5. Overplaatsing.....	48
6. Bevordering.....	49
7. Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid	51
8. Persoonlijke aansprakelijkheid, rechterlijke immuniteit en schorsing	66
9. Onafzetbaarheid van rechters en pensioenleeftijd.....	77
10. Rechterlijke bevoegdheid om te onderzoeken of een rechter onafhankelijk is	83
III. ONAFHANKELIJKHEID VAN DE BESLUITVORMING IN PROCEDURES WAARIN HET UNIERECHT WORDT TOEGEPAST	85
IV. ONAFHANKELIJKHEID VAN DE NATIONALE RECHTERLIJKE INSTANTIES OP DE GEBIEDEN DIE BEHOREN TOT DE RUIMTE VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHT	89
1. Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken	89
2. Justitiële samenwerking in strafzaken	91
2.1. Europees aanhoudingsbevel	91
2.2. Vermoeden van onschuld	100

I. Onafhankelijkheid van de nationale rechterlijke instanties in het kader van de prejudiciële procedure

De rechtspraak van het Hof over de criteria voor rechterlijke onafhankelijkheid heeft zich aanvankelijk ontwikkeld in het kader van de uitlegging van artikel 267 VWEU, waarin is bepaald dat alleen een „rechterlijke instantie” van een lidstaat het recht of, in voorkomend geval, de verplichting heeft het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing. De uitlegging van deze bepaling heeft het Hof de gelegenheid geboden om in het kader van de beoordeling van de ontvankelijkheid van een prejudicieel verzoek het begrip „rechterlijke instantie” en in het bijzonder het begrip „rechterlijke onafhankelijkheid” te definiëren. Onafhankelijkheid is namelijk een van de vereisten die het Hof laat meewegen bij de beoordeling of een verwijzende instantie een „rechterlijke instantie” is die bevoegd is om prejudiciële vragen te stellen.⁴

1. Begrip „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU

Arrest van 21 december 2023 (Grote kamer), Krajowa Rada Sądownictwa (Aanblijven van een rechter) (C-718/21, [EU:C:2023:1015](#))

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 267 VWEU – Begrip ‚rechterlijke instantie’ – Criteria – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (kamer voor bijzondere controle en publieke zaken) van de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke zaken en strafzaken, Polen) – Verzoek om een prejudiciële beslissing, afkomstig van een rechtsprekende formatie die geen onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht is – Niet-ontvankelijkheid”

Bij brief van 30 december 2020 heeft L.G., rechter bij de Sąd Okręgowy w K. (rechter in eerste of tweede aanleg K., Polen), de Krajowa Rada Sądownictwa (nationale raad voor de rechtspraak, Polen; hierna: „KRS”) laten weten dat hij zijn ambt van rechter zou willen blijven uitoefenen na het bereiken van de normale pensioengerechtigde leeftijd. Nadat de KRS dit verzoek niet-ontvankelijk had verklaard omdat het te laat was ingediend, heeft L.G. beroep ingesteld bij de verwijzende instantie. Omdat deze instantie twijfels heeft over de vraag of een nationale regeling die de werking van een dergelijke verklaring van een rechter afhankelijk stelt van de toestemming van de KRS en bovendien voorziet in een absolute vervaltermijn voor die verklaring, verenigbaar is met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, verzoekt zij het Hof om een prejudiciële beslissing.

In dit geval bestaat de verwijzende instantie uit drie rechters van de Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (kamer voor bijzondere controle en publieke zaken;

⁴ Zie bijvoorbeeld arresten van 11 juni 1987, *X* (14/86, [EU:C:1987:275](#), punt 7), en 17 september 1997, *Dorsch Consult* (C-54/96, [EU:C:1997:413](#), punt 23), en, recenter, arrest van 29 maart 2022, *Getin Noble Bank* (C-132/20, [EU:C:2022:235](#), punt 66), dat wordt besproken in rubriek II. 1. („Benoeming”).

hierna: „kamer voor bijzondere controle”), die in het kader van de in 2017 doorgevoerde hervormingen van het Poolse gerechtelijk apparaat is opgericht binnen de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke zaken en strafzaken, Polen).⁵ Die drie rechters zijn in deze kamer benoemd op basis van het door de KRS op 28 augustus 2018 vastgestelde besluit nr. 331/2018 (hierna: „besluit nr. 331/2018”).

Dat besluit is echter nietig verklaard bij een arrest van van de Naczelny Sąd Administracyjny (hoogste bestuursrechter, Polen) van 21 september 2021⁶. Bovendien heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in zijn arrest van 8 november 2021 in de zaak Dolińska-Ficek en Ozimek tegen Polen⁷ (hierna: „arrest Dolińska-Ficek en Ozimek tegen Polen”) geoordeeld dat het in artikel 6, lid 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden⁸ geformuleerde vereiste dat een rechterlijke instantie „bij de wet is ingesteld”, is geschonden wegens de procedure die op basis van besluit nr. 331/2018 heeft geleid tot de benoeming van de leden van twee rechtsprekende formaties van drie rechters van de kamer voor bijzondere controle.

In zijn arrest verklaart het Hof (Grote kamer) het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk omdat de verwijzende instantie geen „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU is.

Het Hof brengt allereerst in herinnering dat het bij de beoordeling of een verwijzende instantie een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU is, rekening houdt met een aantal factoren, zoals de wettelijke grondslag van die instantie, het permanente karakter ervan, de verplichte rechtsmacht en procedure op tegenspraak, de toepassing van de rechtsregels door die instantie en de onafhankelijkheid ervan. Het Hof wijst erop dat het reeds heeft verklaard dat de Sąd Najwyższy als zodanig voldoet aan die vereisten, en in dat verband heeft opgemerkt dat voor zover een verzoek om een prejudiciële beslissing afkomstig is van een nationale rechterlijke instantie, ervan moet worden uitgegaan dat deze instantie voldoet aan die vereisten, ongeacht haar concrete samenstelling. Gelet op de taakverdeling tussen het Hof en de nationale rechter, staat het namelijk in het kader van een prejudiciële procedure niet aan het Hof om na te gaan of de verwijzingsbeslissing is vastgesteld met inachtneming van de nationale regels betreffende de rechterlijke organisatie en de procesgang.

Dit vermoeden kan echter worden weerlegd wanneer een definitieve rechterlijke beslissing van een rechterlijke instantie van een lidstaat of een internationale rechterlijke instantie tot de conclusie zou leiden dat de verwijzende instantie geen onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht is in de zin van artikel 19,

⁵ Deze kamer is tegelijk met een andere nieuwe kamer van de Sąd Najwyższy, namelijk de Izba Dyscyplinarna (tuchtkamer), opgericht krachtens de ustawa o Sądzie Najwyższym (wet betreffende de Sąd Najwyższy) van 8 december 2017, die in werking is getreden op 3 april 2018.

⁶ Dat arrest is gewezen na het arrest van het Hof van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, EU:C:2021:153), dat wordt besproken in rubriek II. 1 („Benoeming”).

⁷ CE:ECHR:2021:1108JUD 004986819.

⁸ Ondertekend te Rome op 4 november 1950.

lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in het licht van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest.⁹

Het Hof wijst er in dit verband op dat het arrest Dolińska-Ficek en Ozimek tegen Polen van het EHRM en het arrest van de Naczelny Sąd Administracyjny van 21 september 2021 beide gezag van gewijsde hebben en specifiek betrekking hebben op de omstandigheden waarin rechters van de kamer voor bijzondere controle zijn benoemd op basis van besluit nr. 331/2018.

Meer bepaald heeft het EHRM in het arrest Dolińska-Ficek en Ozimek tegen Polen in wezen verklaard dat de benoemingen van de leden van de betrokken rechtsprekende formaties van de kamer voor bijzondere controle kennelijk in strijd met de fundamentele nationale regels inzake de benoemingsprocedure voor rechters hadden plaatsgevonden. Hoewel van de zes rechters die deel uitmaakten van de rechtsprekende formaties van de kamer voor bijzondere controle waar het om ging in de zaken die hebben geleid tot dat arrest, slechts één rechter deel uitmaakt van de verwijzende instantie, blijkt uit de motivering van dat arrest duidelijk dat de beoordelingen van het EHRM gelijkelijk gelden voor alle rechters van die kamer die in vergelijkbare omstandigheden en in het bijzonder op basis van besluit nr. 331/2018 in die kamer zijn benoemd.

Voorts heeft de Naczelny Sąd Administracyjny bij zijn arrest van 21 september 2021 besluit nr. 331/2018 nietig verklaard en zich daarbij met name gebaseerd op vaststellingen en beoordelingen die grotendeels samenvallen met die in het arrest Dolińska-Ficek en Ozimek tegen Polen.

In het licht van de bevindingen en beoordelingen in die twee arresten en van zijn eigen rechtspraak gaat het Hof na of het vermoeden dat is voldaan aan de vereisten om te kunnen spreken van een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU, voor de verwijzende instantie als weerlegd moet worden beschouwd.

In dit verband wijst het er in de eerste plaats op dat de rechters die de verwijzende instantie vormen, in de kamer voor bijzondere controle zijn benoemd op voordracht van de KRS, dat wil zeggen door een orgaan waarvan als gevolg van in 2017 en 2018 doorgevoerde wetwijzigingen¹⁰ 23 van de 25 leden zijn aangewezen door of behoren tot de uitvoerende of de wetgevende macht. Het is juist dat de omstandigheid dat een bij de procedure voor de benoeming van rechters betrokken orgaan als de KRS voornamelijk bestaat uit door de wetgevende macht gekozen leden, op zich niet ertoe kan leiden dat wordt getwijfeld aan de hoedanigheid van vooraf bij wet ingesteld gerecht en aan de onafhankelijkheid van de rechters die door middel van die procedure

⁹ Zie arrest van 29 maart 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, punt 72), dat wordt besproken in rubriek II. 1. („Benaming”).

¹⁰ Artikel 9a van de ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (wet inzake de nationale raad voor de rechtspraak) van 12 mei 2011, zoals gewijzigd bij de ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (wet tot wijziging van de wet op de nationale raad voor de rechtspraak en van bepaalde andere wetten) van 8 december 2017, in werking getreden op 17 januari 2018, en bij de ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (wet tot wijziging van de wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties en van bepaalde andere wetten) van 20 juli 2018, in werking getreden op 27 juli 2018.

zijn benoemd. Dit ligt evenwel anders wanneer deze omstandigheid in combinatie met andere relevante elementen en de omstandigheden waaronder die keuzes zijn gemaakt, dergelijke twijfels doet rijzen. De wetswijzigingen met betrekking tot de KRS hebben gelijktijdig plaatsgevonden met een ingrijpende hervorming van de Sąd Najwyższy, die met name inhield dat er binnen deze rechterlijke instanties twee nieuwe kamers werden opgericht en dat de pensioenleeftijd van de rechters van deze instantie werd verlaagd. Die wijzigingen hebben zich dus voorgedaan op een moment waarop binnen afzienbare tijd een groot aantal vacante of nieuw in het leven geroepen rechtersposten bij de Sąd Najwyższy moest worden ingevuld.

In de tweede plaats heeft de aldus ex nihilo binnen de Sąd Najwyższy opgerichte kamer voor bijzondere controle bevoegdheden verkregen voor zeer gevoelige zaken, zoals geschillen over verkiezingen en referenda, of buitengewone beroepen tot vernietiging van definitieve beslissingen van de gewone rechterlijke instanties of van andere kamers van de Sąd Najwyższy.

In de derde plaats zijn parallel met de hierboven genoemde wetswijzigingen de bepalingen inzake de beroepen in rechte die openstaan tegen besluiten van de KRS waarbij kandidaten worden voorgedragen voor benoeming tot rechter in de Sąd Najwyższy, ingrijpend gewijzigd, waardoor de doeltreffendheid van dit soort beroepen teniet is gedaan. Het Hof benadrukt in dit verband ook dat de bij die wijzigingen ingevoerde beperkingen enkel zien op beroepen tegen besluiten van de KRS betreffende de indiening van sollicitaties voor rechterlijke ambten bij de Sąd Najwyższy, terwijl de besluiten van de KRS betreffende de indiening van sollicitaties voor rechterlijke ambten bij de andere nationale rechterlijke instanties onderworpen blijven aan de voorheen toepasselijke algemene regeling van rechterlijke toetsing.¹¹

In de vierde plaats heeft het Hof in het arrest W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming)¹² reeds opgemerkt dat toen het lid van de kamer voor bijzondere controle op wie de zaak die tot dat arrest heeft geleid betrekking had, werd benoemd op basis van besluit nr. 331/2018, de Naczelny Sąd Administracyjny, waarbij een beroep tot nietigverklaring van dit besluit aanhangig was, op 27 september 2018 de opschorting van de tenuitvoerlegging ervan had gelast. Dezelfde omstandigheid is van toepassing op de benoeming van de drie rechters uit wie de verwijzende instantie is samengesteld. Doordat de Poolse president overhaast en zonder eerst kennis te nemen van de rechtsoverwegingen van de beschikking van 27 september 2018 de betrokken benoemingen heeft doorgevoerd op basis van besluit nr. 331/2018, ook al was dit besluit bij die beschikking opgeschort, is het voor de werking van een rechtsstaat kenmerkende beginsel van de scheiding der machten dan ook ernstig geschonden.

¹¹ Arrest van 2 maart 2021, A. B. e.a. (Benoeming van rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, EU:C:2021:153, punten 157, 162 en 164), dat wordt besproken in rubriek II. 1. („Benoeming”).

¹² Arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming) (C-487/19, EU:C:2021:798), dat wordt besproken in de rubrieken II. 1. („Benoeming”) en II. 5. („Overplaatsing”).

In de vijfde plaats heeft de Poolse wetgever, terwijl het beroep tot nietigverklaring van besluit nr. 331/2018 aanhangig was bij de Naczelny Sąd Administracyjny en een beslissing hierover was opgeschort in afwachting van het arrest van het Hof in de zaak A.B. e.a.¹³, een wet aangenomen waarin onder meer is bepaald dat in het vervolg geen beroep meer kan worden ingesteld tegen besluiten van de KRS waarbij voordrachten worden gedaan voor de benoeming van rechters in de Sąd Najwyższy, en dat nog aanhangige beroepen tegen dergelijke besluiten worden afgedaan zonder beslissing.¹⁴ Met betrekking tot de bij deze wet ingevoerde wijzigingen heeft het Hof reeds geoordeeld dat dergelijke wijzigingen, met name wanneer zij samen met een reeks andere contextuele elementen worden gezien, erop kunnen wijzen dat de Poolse wetgevende macht heeft gehandeld met de specifieke bedoeling om elke mogelijkheid van rechterlijk toezicht op de betrokken besluiten uit te sluiten.¹⁵

In de zesde en laatste plaats wijst het Hof erop dat het voormelde arrest van de Naczelny Sąd Administracyjny van 21 september 2021 weliswaar geen gevolgen heeft voor de geldigheid en de doeltreffendheid van de presidentiële besluiten tot benoeming van de betrokken rechters, maar dat de handeling waarbij de KRS een kandidaat voordraagt voor benoeming in een ambt van rechter bij de Sąd Najwyższy, een noodzakelijke voorwaarde is voor de benoeming van die kandidaat in een dergelijk ambt door de Poolse president.

Het Hof komt tot de slotsom dat alle hierboven genoemde systemische en met de omstandigheden verband houdende elementen die kenmerkend waren voor de benoeming, in de kamer voor bijzondere controle, van de drie rechters die de verwijzende instantie in de onderhavige zaak vormen, tot gevolg hebben dat deze instantie niet de hoedanigheid heeft van een onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in het licht van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, en dus geen „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU is. Die elementen kunnen namelijk bij de justitiabelen legitieme twijfel doen rijzen over de vraag of de betrokken personen en de rechtsprekende formatie waarvan zij deel uitmaken, ongevoelig zijn voor externe factoren, in het bijzonder voor directe of indirecte beïnvloeding door de nationale wetgevende en uitvoerende macht, en of zij onpartijdig zijn ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen. Die elementen kunnen dus ertoe leiden dat die rechters en die instantie niet de indruk geven onafhankelijk en onpartijdig te zijn, hetgeen het vertrouwen kan ondermijnen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving en een rechtsstaat bij de justitiabelen moet wekken.

¹³ Arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeeming van rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, EU:C:2021:153), dat wordt besproken in rubriek II. 1. („Benoeeming”).

¹⁴ Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (wet tot wijziging van de wet op de nationale raad voor de rechtspraak en de wet inzake de organisatie van de administratieve rechterlijke instanties) van 26 april 2019, in werking getreden op 23 mei 2019.

¹⁵ Arrest van 2 maart 2021, A. B. e.a. (Benoeeming van rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, EU:C:2021:153, punten 137 en 138), dat wordt besproken in rubriek II. 1. („Benoeeming”).

2. Recht van onafhankelijke nationale rechterlijke instanties om het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing

Arrest van 15 juli 2021 (Grote kamer), Commissie/Polen (Tuchtregeling voor rechters) (C-791/19, [EU:C:2021:596](#))

„Niet-nakoming – Tuchtregeling voor rechters – Rechtsstaat – Rechterlijke onafhankelijkheid – Daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Tuchtrechtelijke vergrijpen wegens de inhoud van rechterlijke beslissingen – Onafhankelijke en bij wet ingestelde tuchtgerechten – Eerbiediging van de redelijke termijn en van de rechten van de verdediging in tuchtprocedures – Artikel 267 VWEU – Beperking van het recht en de plicht van nationale rechterlijke instanties om verzoeken om een prejudiciële beslissing aan het Hof voor te leggen”

In 2017 heeft Polen een nieuwe tuchtregeling vastgesteld voor rechters van de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen) en van de gewone rechterlijke instanties. In het kader van deze wetswijziging is binnen de Sąd Najwyższy een nieuwe kamer opgericht, de Izba Dyscyplinarna (hierna: „tuchtkamer”). Deze kamer heeft met name als taak om kennis te nemen van tuchtzaken tegen rechters van de Sąd Najwyższy, en in hoger beroep van tuchtzaken tegen rechters van de gewone rechterlijke instanties.

Aangezien de Europese Commissie van mening is dat Polen zijn Unierechtelijke verplichtingen niet is nagekomen¹⁶ door deze nieuwe tuchtregeling vast te stellen, stelt zij een beroep wegens niet-nakoming in bij het Hof. De Commissie betoogt met name dat in de tuchtregeling de onafhankelijkheid noch de onpartijdigheid van de tuchtkamer is gewaarborgd, aangezien deze kamer uitsluitend bestaat uit rechters die zijn geselecteerd door de Krajowa Rada Sądownictwa (nationale raad voor de rechtspraak, Polen; hierna: „KRS”), waarvan 23 van de 25 leden worden aangewezen door de politiek.

Het Hof (Grote kamer) wijst het niet-nakomingsberoep van de Commissie toe. Het stelt in zijn arrest vast dat de nieuwe tuchtregeling voor rechters afbreuk doet aan hun onafhankelijkheid. Bovendien maakt die regeling het voor de betrokken rechters onmogelijk om in alle onafhankelijkheid te voldoen aan de verplichtingen die op hen rusten in het kader van het mechanisme van de prejudiciële verwijzing.

Het Hof oordeelt dat Polen, door toe te staan dat het recht van rechterlijke instanties om een prejudicieel verzoek in te dienen wordt ingeperkt door de mogelijkheid dat een tuchtprocedure wordt ingesteld, zijn verplichtingen krachtens artikel 267, tweede en

¹⁶ Volgens de Commissie heeft Polen niet voldaan aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, dat de lidstaten verplicht om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren, en krachtens artikel 267, tweede en derde alinea, VWEU, op grond waarvan sommige nationale rechterlijke instanties bevoegd (tweede alinea) en andere nationale rechterlijke instanties verplicht (derde alinea) zijn om het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing.

derde alinea, VWEU niet is nagekomen. Nationale bepalingen waaruit voortvloeit dat nationale rechters kunnen worden blootgesteld aan tuchtprocedures omdat zij het Hof hebben verzocht om een prejudiciële beslissing, zijn namelijk niet toelaatbaar, omdat zij afbreuk doen aan de daadwerkelijke uitoefening respectievelijk nakoming door de betrokken nationale rechters van de in die bepalingen neergelegde bevoegdheid of verplichting om zich tot het Hof te wenden, alsook aan het stelsel van samenwerking tussen de nationale rechters en het Hof dat de Verdragen aldus hebben ingevoerd teneinde de eenvormige uitlegging en de volle werking van het Unierecht te verzekeren.¹⁷

Arrest van 23 november 2021 (Grote kamer), IS (Onwettigheid van de verwijzingsbeslissing) (C-564/19, [EU:C:2021:949](#))

„Prejudiciële verwijzing – Justitiële samenwerking in strafzaken – Richtlijn 2010/64/EU – Artikel 5 – Kwaliteit van vertolking en vertaling – Richtlijn 2012/13/EU – Recht op informatie in strafprocedures – Artikel 4, lid 5 en artikel 6, lid 1 – Recht op informatie over de beschuldiging – Recht op vertolking en vertaling – Richtlijn (EU) 2016/343 – Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht – Artikel 48, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 267 VWEU – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Ontvankelijkheid – Hogere voorziening in het belang van de wet tegen een beslissing waarbij een prejudiciële verwijzing wordt gelast – Tuchtprocedure – Bevoegdheid van de hogere rechter om het verzoek om een prejudiciële beslissing onwettig te verklaren”

Een Zweedse staatsburger wordt strafrechtelijk vervolgd voor een rechter van de Pesti Központi Kerületi Bíróság (rechter in eerste aanleg voor het centrum van Pest, Hongarije). Toen de verdachte, die het Hongaars niet machtig is, tijdens het eerste verhoor door de onderzoeksautoriteit werd geïnformeerd over de tegen hem bestaande verdenkingen, werd hij bijgestaan door een Zweedse tolk. Er is echter geen informatie beschikbaar over hoe de tolk is geselecteerd en hoe zijn kwaliteiten zijn getoetst, noch over de vraag of hij en de verdachte elkaar begrepen. Er bestaat in Hongarije namelijk geen officieel register van vertalers en tolken, en de Hongaarse regelgeving preciseert niet wie als zodanig kan worden aangewezen in strafprocedures, en evenmin welke criteria daarvoor gelden. Volgens de aangezochte rechter is daardoor noch de advocaat, noch de rechter in staat de kwaliteit van de vertolking te controleren. Die rechter is dan ook van mening dat afbreuk zou kunnen worden gedaan aan het recht van de verdachte om op de hoogte te worden gesteld van zijn rechten, alsook aan zijn rechten van verdediging.

¹⁷ Zie ook arrest van 5 juni 2023, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters) (C-204/21, EU:C:2023:442), dat wordt besproken in rubriek II. 7. („Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid”).

Daarom heeft die rechter besloten het Hof vragen voor te leggen over de verenigbaarheid van de Hongaarse regeling met richtlijn 2010/64¹⁸, betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures, en met richtlijn 2012/13¹⁹, betreffende het recht op informatie in dergelijke procedures. Voor het geval dat de Hongaarse regels niet verenigbaar zouden zijn met deze richtlijnen, vraagt die rechter bovendien of de strafprocedure kan worden voortgezet in afwezigheid van de verdachte. Een dergelijke procedure is volgens het Hongaarse recht in sommige gevallen mogelijk wanneer de verdachte niet ter zitting verschijnt.

Na dit oorspronkelijke verzoek aan het Hof heeft de Kúria (hoogste rechterlijke instantie, Hongarije) uitspraak gedaan in een door de Hongaarse procureur-generaal in het belang der wet tegen de verwijzingsbeslissing ingestelde hogere voorziening. De Kúria heeft geoordeeld dat de verwijzingsbeslissing onrechtmatig was, in wezen omdat de gestelde vragen niet relevant en noodzakelijk waren voor de beslechting van het hoofdgeding, maar hij heeft de rechtsgevolgen van deze beslissing onverlet gelaten. Op dezelfde gronden als die welke zijn aangevoerd in de beslissing van de Kúria, is een tuchtprocedure ingeleid tegen de verwijzende rechter, die inmiddels is ingetrokken. Wegens twijfels over de vraag of een dergelijke procedure en de beslissing van de Kúria verenigbaar zijn met het Unierecht, en over de vraag welke gevolgen die beslissing heeft voor het vervolg van de strafprocedure in het hoofdgeding, heeft de verwijzende rechter daaromtrent een aanvullend verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend.

Het Hof (Grote kamer) oordeelt ten eerste dat het bij artikel 267 VWEU ingevoerde stelsel van samenwerking tussen de nationale rechters en het Hof eraan in de weg staat dat de hoogste rechterlijke instantie van een lidstaat na een hogere voorziening in het belang der wet vaststelt dat een door een lagere rechterlijke instantie ingediend verzoek om een prejudiciële beslissing onrechtmatig is omdat de gestelde vragen niet relevant en noodzakelijk zijn voor de beslechting van het hoofdgeding, ook al worden de rechtsgevolgen van de verwijzingsbeslissing onverlet gelaten. Een dergelijke rechtmatigheidstoetsing is immers vergelijkbaar met de toetsing die wordt verricht om te bepalen of een verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is, waartoe het Hof bij uitsluiting bevoegd is. Bovendien kan een dergelijke vaststelling van onrechtmatigheid het gezag van de antwoorden van het Hof ondermijnen en ertoe leiden dat de nationale rechterlijke instanties minder gebruikmaken van hun bevoegdheid om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof, waardoor de effectieve rechterlijke bescherming van de door particulieren aan het Unierecht ontleende rechten kan worden beperkt.

In dergelijke omstandigheden is de lagere rechterlijke instantie op grond van het beginsel van voorrang van het Unierecht verplicht om de beslissing van de hoogste

¹⁸ Richtlijn 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (PB 2010, L 280, blz. 1).

¹⁹ Richtlijn 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures (PB 2012, L 142, blz. 1).

rechterlijke instantie van de betrokken lidstaat naast zich neer te leggen. Dat het Hof nadien eventueel de door deze lagere rechterlijke instantie gestelde prejudiciële vragen niet-ontvankelijk kan verklaren, doet geenszins af aan deze conclusie.

Het Hof stelt ten tweede vast dat het Unierecht eraan in de weg staat dat tegen een nationale rechter een tuchtprocedure wordt ingeleid op grond van het feit dat hij het Hof om een prejudiciële beslissing heeft verzocht. Het enkele vooruitzicht om aan een dergelijke procedure te worden blootgesteld, kan immers al afbreuk doen aan het mechanisme van artikel 267 VWEU en aan de rechterlijke onafhankelijkheid, die essentieel is voor de goede werking van dit mechanisme. Bovendien kan een dergelijke procedure alle nationale rechterlijke instanties ervan weerhouden verzoeken om een prejudiciële beslissing in te dienen, waardoor de uniforme toepassing van het Unierecht in gevaar zou kunnen komen.

Arrest van 21 december 2021 (Grote kamer), 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](#))

„Prejudiciële verwijzing – Beschikking 2006/928/EG – 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 – Aard en rechtsgevolgen – Bindend voor Roemenië – Rechtsstaat – Rechterlijke onafhankelijkheid – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Bestrijding van corruptie – Bescherming van de financiële belangen van de Unie – Artikel 325, lid 1, VWEU – PIF-Overeenkomst – Strafzaken – Arresten van de Curte Constituțională (grondwettelijk hof, Roemenië) betreffende de rechtmatigheid van de verkrijging van bepaald bewijsmateriaal en de samenstelling van de rechtsprekende formaties op het gebied van ernstige corruptie – Verplichting voor de nationale rechters om volledig uitvoering te geven aan de beslissingen van de Curte Constituțională – Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van rechters in geval van niet-eerbiediging van die beslissingen – Bevoegdheid om beslissingen van de Curte Constituțională die strijdig zijn met het Unierecht, buiten toepassing te laten – Beginsel van voorrang van het Unierecht”

Deze zaken zijn een uitvloeisel van de hervorming van het justitiële stelsel op het gebied van de bestrijding van corruptie in Roemenië, waarover het Hof zich al in een eerder arrest heeft uitgesproken²⁰. Deze hervorming wordt sinds 2007 door de Europese Unie gemonitord door middel van het mechanisme voor samenwerking en toetsing (hierna: „MST”) dat bij beschikking 2006/928 is ingevoerd naar aanleiding van de toetreding van Roemenië tot de Unie.

In deze zaken rijst de vraag of de toepassing van de rechtspraak die is ontwikkeld in verschillende uitspraken van de Curte Constituțională a României (grondwettelijk hof, Roemenië) met betrekking tot de op het gebied van fraude en corruptie geldende

²⁰ 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), dat wordt besproken in rubriek II. 8. („Persoonlijke aansprakelijkheid, rechterlijke immuniteit en schorsing”).

strafprocesrechtelijke regels, in strijd is met het Unierecht, met name met de Unierechtelijke bepalingen die de financiële belangen van de Unie, de rechterlijke onafhankelijkheid en de rechtsstaat beogen te beschermen, en met het beginsel van voorrang van het Unierecht.

Wat de zaken C-357/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19 betreft, heeft de Înalta Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië) meerdere personen, onder wie voormalige parlementsleden en ministers, veroordeeld wegens btw-fraude en wegens corruptie en ongeoorloofde beïnvloeding, met name in verband met het beheer van Europese fondsen. Het grondwettelijk hof heeft die beslissingen vernietigd wegens de onwettige samenstelling van de betrokken rechterlijke formaties. Het heeft daarbij overwogen dat de zaken waarover de Înaltă Curte de Casație și Justiție in eerste aanleg heeft beslist, hadden moeten worden behandeld door een kamer die gespecialiseerd is in corruptiemisdrijven²¹, en dat in de zaken waarin deze rechterlijke instantie in hoger beroep uitspraak heeft gedaan, alle rechters van de rechtsprekende formatie bij loting hadden moeten worden aangewezen²².

Wat zaak C-379/19 betreft, is bij de Tribunal Bihor (rechter in eerste aanleg Bihor, Roemenië) tegen meerdere personen strafvervolging ingesteld wegens corruptie en ongeoorloofde beïnvloeding. In het kader van een verzoek om uitsluiting van bewijsmateriaal ziet deze rechterlijke instantie zich gesteld voor de vraag of zij de rechtspraak van het grondwettelijk hof moet toepassen waarin het vergaren van bewijsmateriaal in strafzaken met medewerking van de Roemeense inlichtingendienst ongrondwettig is verklaard, zodat het betrokken bewijsmateriaal met terugwerkende kracht van de strafprocedure moet worden uitgesloten²³.

In deze context stellen de Înaltă Curte de Casație și Justiție en de Tribunal Bihor het Hof vragen over de verenigbaarheid van die beslissingen van het grondwettelijk hof met het Unierecht²⁴. Allereerst legt de Tribunal Bihor het Hof de vraag voor of het MST en de door de Commissie in het kader van dit mechanisme opgestelde verslagen bindend zijn.²⁵ Verder stelt de Înaltă Curte de Casație și Justiție de kwestie aan de orde van een eventueel stelselmatig risico van straffeloosheid op het gebied van de bestrijding van fraude en corruptie. Tot slot wensen beide rechterlijke instanties tevens van het Hof te vernemen of zij op grond van de beginselen van voorrang van het Unierecht en van rechterlijke onafhankelijkheid een beslissing van het grondwettelijk hof buiten toepassing mogen laten, waarbij zij erop wijzen dat een rechter die een dergelijke beslissing naast zich neerlegt, naar Roemeens recht een tuchtrechtelijk vergrijp begaat.

²¹ Arrest van 3 juli 2019, nr. 417/2019.

²² Arrest van 7 november 2018, nr. 685/2018.

²³ Arresten van 16 februari 2016, nr. 51/2016; 4 mei 2017, nr. 302/2017, en 16 januari 2019, nr. 26/2019.

²⁴ Artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 325, lid 1, VWEU, artikel 2 van de Overeenkomst, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, ondertekend te Brussel op 26 juli 1995 en gehecht aan de akte van de Raad van 26 juli 1995 (PB 1995, C 316, blz. 48), alsmede beschikking 2006/928.

²⁵ Volgens arrest nr. 104/2018 van het grondwettelijk hof van 6 maart 2018 kan beschikking 2006/928 niet worden gebruikt als beoordelingsmaatstaf in het kader van een grondwettigheidstoetsing.

Het beginsel van voorrang van het Unierecht verzet zich ertegen dat de nationale rechterlijke instanties een tuchtrechtelijke sanctie riskeren wanneer zij beslissingen van het grondwettelijk hof die in strijd zijn met het Unierecht, buiten toepassing laten.

Het Hof brengt in herinnering dat het in zijn rechtspraak over het EEG-Verdrag het beginsel van voorrang van het gemeenschapsrecht heeft geïntroduceerd, dat inhoudt dat dit recht boven het recht van de lidstaten staat. Het wijst erop dat het heeft vastgesteld dat de door het EEG-Verdrag ingestelde eigen rechtsorde, die de lidstaten op basis van wederkerigheid hebben aanvaard, tot gevolg heeft dat de lidstaten niet tegen deze rechtsorde kunnen ingaan met latere, eenzijdig afgekondigde maatregelen en het op het EEG-Verdrag gebaseerde recht niet door enig voorschrift van nationaal recht opzij kunnen zetten zonder dat recht zijn gemeenschapsrechtelijk karakter te ontnemen en zonder de rechtsgrond van de Gemeenschap zelf ter discussie te stellen. Bovendien zou de verwezenlijking van de doelstellingen van het EEG-Verdrag in gevaar worden gebracht en zou een bij dit Verdrag verboden discriminatie op grond van nationaliteit in het leven worden geroepen, indien de werking van het gemeenschapsrecht van lidstaat tot lidstaat zou verschillen op grond van latere nationale wetten. Het Hof heeft dan ook geoordeeld dat het EEG-Verdrag weliswaar is gesloten in de vorm van een internationaal akkoord, maar het constitutionele handvest van een rechtsgemeenschap vormt en dat de wezenlijke kenmerken van de aldus tot stand gebrachte communautaire rechtsorde met name zijn dat deze rechtsorde voorrang heeft boven het recht van de lidstaten en dat tal van op de onderdanen van de lidstaten en op de lidstaten zelf toepasselijke bepalingen rechtstreekse werking hebben.

Het Hof wijst erop dat deze wezenlijke kenmerken van de rechtsorde van de Unie en het belang van de noodzakelijke eerbiediging ervan zijn bevestigd door de onvoorwaardelijke ratificatie van de Verdragen tot wijziging van het EEG-Verdrag en met name van het Verdrag van Lissabon. Toen dit Verdrag werd aangenomen, heeft de Conferentie van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten in haar verklaring (nr. 17) betreffende de voorrang, die is gehecht aan de slotakte van de intergouvernementele conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen, immers uitdrukkelijk erop gewezen dat de Verdragen en het recht dat de Unie op grond van de Verdragen vaststelt, volgens vaste rechtspraak van het Hof en onder de in die rechtspraak bepaalde voorwaarden voorrang hebben boven het recht van de lidstaten.

Het Hof voegt daaraan toe dat de Unie volgens artikel 4, lid 2, VEU de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen eerbiedigt. Volgens het Hof kan die gelijkheid echter slechts worden geëerbiedigd indien het op grond van het beginsel van voorrang van het Unierecht voor de lidstaten onmogelijk is om tegen de rechtsorde van de Unie in te gaan met eenzijdig afgekondigde wettelijke voorschriften. Het Hof wijst er in dit verband ook op dat het bij de uitoefening van zijn exclusieve bevoegdheid om het Unierecht bindend uit te leggen, tot taak heeft om de draagwijdte van het beginsel van voorrang van het Unierecht vast te stellen aan de hand van de relevante bepalingen van dit recht, aangezien die draagwijdte niet kan afhangen van de uitlegging van nationaalrechtelijke

bepalingen of van de door een nationale rechter aan Unierechtelijke bepalingen gegeven uitlegging die niet overeenkomt met die van het Hof.

Volgens het Hof zijn de gevolgen van het beginsel van voorrang van het Unierecht bindend voor alle organen van een lidstaat, zonder dat nationale bepalingen – waaronder grondwettelijke bepalingen – daaraan in de weg kunnen staan. De nationale rechterlijke instanties zijn verplicht om elke nationale regeling of praktijk die strijdig is met een Unierechtelijke bepaling met rechtstreekste werking, op eigen gezag buiten toepassing te laten, zonder dat zij hoeven te verzoeken om de voorafgaande opheffing van die regeling of praktijk via de wetgeving of enige andere constitutionele procedure, of die opheffing hoeven af te wachten.

Het Hof wijst er ook nog op dat het feit dat nationale rechters niet worden blootgesteld aan tuchtrechtelijke procedures of sancties omdat zij hebben gebruikgemaakt van het recht om zich overeenkomstig artikel 267 VWEU tot het Hof te wenden, wat onder hun exclusieve bevoegdheid valt, een wezenlijke waarborg voor de onafhankelijkheid van die rechters vormt. Wanneer een nationale gewone rechter in het licht van een arrest van het Hof van oordeel is dat de rechtspraak van het nationale grondwettelijk hof in strijd is met het Unierecht, mag het feit dat hij die rechtspraak buiten toepassing laat, dus niet ertoe leiden dat hij tuchtrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld.

II. Onafhankelijkheid van de nationale rechters en rechterlijke instanties die bevoegd zijn om het Unierecht toe te passen

In tal van arresten, waarvan sommige in het kader van prejudiciële procedures en andere in het kader van niet-nakomingsprocedures zijn gewezen, heeft het Hof artikel 19 VEU en artikel 47 van het Handvest uitgelegd in verband met artikel 2 VEU, waarin de rechtsstaat wordt genoemd als een van de waarden waarop de Unie berust. Deze primairrechtelijke bepalingen hebben het Hof de gelegenheid geboden om duidelijk te maken welke vereisten voortvloeien uit het beginsel dat de onafhankelijkheid van de nationale rechters moet worden gewaarborgd, vanaf het moment dat zij worden benoemd tot aan hun pensionering. In dit hoofdstuk wordt de rechtspraak van het Hof op dit gebied besproken aan de hand van de verschillende stadia van de rechterlijke loopbaan.

Uit deze rechtspraak volgt dat aan het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid twee aspecten zitten: een extern en een intern aspect. Het externe aspect vereist dat de betrokken rechterlijke instantie wordt beschermd tegen inmenging of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in aan hen voorgelegde geschillen in gevaar zou kunnen brengen. Het interne aspect sluit aan bij de voorwaarde van 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.²⁶

1. Benoeming

Arrest van 19 november 2019 (Grote kamer), A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, [EU:C:2019:982](#))

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2000/78/EG – Gelijke behandeling in arbeid en beroep – Non-discriminatie op basis van leeftijd – Verlaging van de pensioenleeftijd van de rechters van de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen) – Artikel 9, lid 1 – Recht van beroep – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Daadwerkelijke rechtsbescherming – Beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid – Vorming van een nieuwe kamer van de Sąd Najwyższy die met name bevoegd is voor zaken met betrekking tot de pensionering van rechters van deze rechterlijke instantie – Kamer samengesteld uit rechters die nieuw zijn benoemd door de president van de Republiek Polen op voorstel van de nationale raad voor de rechtspraak – Onafhankelijkheid van deze raad – Bevoegdheid om nationale wet- en regelgeving die niet in overeenstemming is met het Unierecht buiten toepassing te laten – Voorrang van het Unierecht”

In zijn in het kader van een versnelde procedure gewezen arrest oordeelt het Hof (Grote kamer) dat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, dat wordt gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest en op een specifiek gebied wordt herbevestigd door richtlijn 2000/78, zich ertegen verzet dat geschillen over de toepassing van het Unierecht onder de uitsluitende bevoegdheid kunnen vallen van een instantie die geen onafhankelijk en onpartijdig gerecht vormt. Hiervan is volgens het Hof sprake wanneer de objectieve voorwaarden waaronder de betrokken instantie is ingesteld, de kenmerkende eigenschappen ervan en de manier waarop de leden ervan zijn benoemd, van dien aard zijn dat bij de justitiabelen legitieme twijfel kan ontstaan over de vraag of deze instantie ongevoelig is voor externe factoren, in het bijzonder voor directe of indirecte beïnvloeding door de wetgevende en de uitvoerende macht, en of zij onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen. Die elementen kunnen dus ertoe leiden dat die instantie niet de indruk geeft onafhankelijk en onpartijdig te zijn, hetgeen het vertrouwen kan ondermijnen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving bij de justitiabelen moet wekken. Het staat aan de verwijzende rechter om, rekening houdend met alle relevante gegevens waarover hij beschikt, vast te stellen of dit inderdaad het geval is bij de nieuwe tuchtkamer van de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen). Als dat

²⁶ Arresten van 19 september 2006, Wilson (C-506/04, [EU:C:2006:587](#)), punten 50-52), en 31 januari 2013, D. en A. (C-175/11, [EU:C:2013:45](#), punt 96), alsmede recentelijk arrest van 21 december 2023, Krajowa Rada Sądownictwa (Aanblijven van een rechter) (C-718/21, [EU:C:2023:1015](#), punt 61), dat wordt besproken in rubriek I. 1 („Begrip „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU”).

zo is, is die rechter op grond van het beginsel van voorrang van het Unierecht verplicht om de bepaling van nationaal recht die aan die tuchtkamer de exclusieve bevoegdheid toekent om kennis te nemen van geschillen over de pensionering van rechters van de Sąd Najwyższy, buiten toepassing te laten, zodat deze geschillen kunnen worden behandeld door een rechterlijke instantie die voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid en die op het betrokken gebied bevoegd zou zijn indien genoemde bepaling daar niet aan in de weg stond.

In de hoofdgedingen hebben drie Poolse rechters (van de hoogste bestuursrechtelijke instantie en van de Sąd Najwyższy) onder meer betoogd dat hun vervroegde pensionering overeenkomstig de nieuwe wet inzake de Sąd Najwyższy van 8 december 2017 in strijd was met het verbod op leeftijdsdiscriminatie in arbeidsverhoudingen. Hoewel deze wet sinds een in 2018 doorgevoerde wijziging niet langer betrekking heeft op rechters die, zoals verzoekers in de hoofdgedingen, op het moment van inwerkingtreding van deze wet al zitting hadden in de Sąd Najwyższy, en deze verzoekers dus hun ambt hebben behouden of er weer in zijn aangesteld, meent de verwijzende rechter zich nog geconfronteerd te zien met een probleem van procedurele aard. Want hoewel geschillen van het type als in de hoofdgedingen aan de orde normaal gesproken weliswaar onder de bevoegdheid van de bij de Sąd Najwyższy nieuw ingestelde tuchtkamer vallen, vraagt de verwijzende rechter zich af of hij wegens twijfels over de onafhankelijkheid van deze instantie de nationale regels over de verdeling van de rechterlijke bevoegdheden niet buiten toepassing moet laten en zich in voorkomend geval bevoegd moet achten om zelf die geschillen inhoudelijk te behandelen.

Na te hebben bevestigd dat in dit geval zowel artikel 47 van het Handvest als artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU van toepassing is, brengt het Hof om te beginnen in herinnering dat het vereiste van rechterlijke onafhankelijkheid behoort tot de kern van het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming en het grondrecht op een eerlijk proces, die van het grootste belang zijn om te waarborgen dat alle door de justitiabelen aan het Unierecht ontleende rechten worden beschermd en de in artikel 2 VEU genoemde gemeenschappelijke waarden van de lidstaten, met name de waarde van de rechtsstaat, worden behouden. Vervolgens herinnert het Hof uitvoerig aan zijn rechtspraak over de draagwijdte van dit vereiste van onafhankelijkheid en wijst het er met name op dat in overeenstemming met het voor de werking van een rechtsstaat kenmerkende beginsel van de scheiding der machten moet worden gewaarborgd dat de rechterlijke macht onafhankelijk is ten opzichte van de wetgevende en de uitvoerende macht.

Voorts benadrukt het Hof welke specifieke elementen de verwijzende rechter moet onderzoeken om te kunnen beoordelen of de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy al dan niet voldoende waarborgen voor onafhankelijkheid biedt.

In dit verband merkt het Hof in de eerste plaats op dat het enkele feit dat de rechters van de tuchtkamer worden benoemd door de Poolse president, niet betekent dat zij afhankelijk worden van de politiek en evenmin twijfels doet rijzen over hun onpartijdigheid, indien zij na hun benoeming aan geen enkele druk worden

onderworpen en in het kader van de vervulling van hun ambt geen instructies ontvangen. Bovendien kan de voorafgaande bemoeienis van de Krajowa Rada Sądownictwa (nationale raad voor de rechtspraak, Polen; hierna: „KRS”), die tot taak heeft de te benoemen rechters voor te dragen, een objectief kader bieden voor de speelruimte van de Poolse president, mits dat orgaan zelf voldoende onafhankelijk is van de wetgevende en de uitvoerende macht en van de Poolse president. Bij de beoordeling of dat het geval is, moet volgens het Hof rekening worden gehouden met zowel feitelijke als juridische elementen die betrekking hebben op de voorwaarden waaronder de leden van de KRS zijn benoemd en op de wijze waarop dit orgaan zijn rol als hoeder van de onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties en de rechters concreet vervult. Ook moet volgens het Hof worden onderzocht in hoeverre de voordrachten van de raad voor de rechtspraak onderworpen zijn aan rechterlijk toezicht, aangezien de benoemingsbeslissingen van de Poolse president zelf niet door de rechter kunnen worden getoetst.

In de tweede plaats wijst het Hof op verschillende andere elementen die de tuchtkamer directer kenmerken. Zo merkt het op dat het in de specifieke context van de – fel bestreden – vaststelling van de bepalingen van de nieuwe wet inzake de Sąd Najwyższy die in het arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531)²⁷, in strijd met het Unierecht zijn verklaard, relevant is erop te wijzen dat de tuchtkamer als exclusief bevoegd is aangewezen om kennis te nemen van uit deze wet voortvloeiende geschillen over de pensionering van rechters van de Sąd Najwyższy, dat deze kamer uitsluitend moet worden samengesteld uit nieuw benoemde rechters, en dat hij binnen de Sąd Najwyższy over een bijzonder grote mate van autonomie lijkt te beschikken. In algemene zin maakt het Hof meermaals duidelijk dat elk van de onderzochte elementen afzonderlijk beschouwd niet noodzakelijkerwijs van dien aard is dat daardoor twijfel ontstaat over de onafhankelijkheid van de tuchtkamer, maar dat dit anders kan zijn wanneer die verschillende elementen in combinatie worden gezien.

Arrest van 2 maart 2021 (Grote kamer), A.B. e.a. (Benaming van rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, [EU:C:2021:153](#))

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Rechtsstaat – Daadwerkelijke rechtsbescherming – Beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid – Procedure voor de benoeming van rechters bij de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen) – Benaming door de president van de Republiek Polen op basis van een besluit van de nationale raad voor de rechtspraak – Gebrek aan onafhankelijkheid van deze raad – Ondoeltreffendheid van het beroep in rechte dat tegen een dergelijk besluit openstaat – Arrest van

²⁷ Dit arrest wordt besproken in rubriek II. 9. („Onafzetbaarheid van rechters en pensioenleeftijd”).

de Trybunał Konstytucyjny (grondwettelijk hof, Polen) waarbij de bepaling waarop de bevoegdheid van de verwijzende rechter berust, is ingetrokken – Vaststelling van een wettelijke regeling waarbij wordt bepaald dat zaken die aanhangig zijn van rechtswege zonder beslissing worden afgedaan en dat ieder beroep in rechte in deze zaken in de toekomst is uitgesloten – Artikel 267 VWEU – Mogelijkheid en/of verplichting voor de nationale rechterlijke instanties om een prejudicieel verzoek in te dienen en te handhaven – Artikel 4, lid 3, VEU – Beginsel van loyale samenwerking – Voorrang van het Unierecht – Bevoegdheid om nationale bepalingen die strijdig zijn met het Unierecht buiten toepassing te laten”

Bij besluiten van augustus 2018 heeft de Krajowa Rada Sądownictwa (nationale raad voor de rechtspraak, Polen) (hierna: „KRS”) besloten om vijf personen (hierna: „verzoekers”) niet voor te dragen bij de Poolse president voor benoeming in een ambt van rechter bij de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen) en om andere kandidaten voor te dragen voor benoeming in een dergelijk ambt. Verzoekers hebben tegen die besluiten beroep ingesteld bij de Naczelny Sąd Administracyjny (hoogste bestuursrechter, Polen), de verwijzende rechter. Dergelijke beroepen waren destijds geregeld in de wet betreffende de nationale raad voor de rechtspraak (hierna: „wet betreffende de KRS”), zoals gewijzigd bij een wet van juli 2018. In die regeling was bepaald dat indien het betrokken besluit van de KRS niet door alle deelnemers aan een procedure voor de benoeming in een ambt van rechter bij de Sąd Najwyższy werd aangevochten, dat besluit definitief werd ten aanzien van de voor dat ambt voorgedragen kandidaat, die bijgevolg door de Poolse president kon worden benoemd. Bovendien kon de eventuele nietigverklaring van een dergelijk besluit op verzoek van een deelnemer die niet voor benoeming was voorgedragen, niet leiden tot een nieuwe beoordeling van diens situatie met het oog op de eventuele benoeming in het betrokken ambt. Voorts kon volgens diezelfde regeling ter ondersteuning van een dergelijk beroep niet worden aangevoerd dat niet correct was beoordeeld of de kandidaten voldeden aan de criteria die in aanmerking werden genomen bij de beslissing om een kandidaat al dan niet voor benoeming voor te dragen. In zijn oorspronkelijke verzoek om een prejudiciële beslissing heeft de verwijzende rechter vastgesteld dat een dergelijke regeling in de praktijk uitsluit dat het beroep dat wordt ingesteld door een niet voor benoeming voorgedragen kandidaat doeltreffend is, en besloten het Hof vragen te stellen over de verenigbaarheid van deze regeling met het Unierecht.

Na dat oorspronkelijke verzoek om een prejudiciële beslissing is de wet betreffende de KRS in 2019 opnieuw gewijzigd. Zo is het onmogelijk geworden om beroep in te stellen tegen besluiten van de KRS om kandidaten al dan niet voor te dragen voor benoeming in een ambt van rechter bij de Sąd Najwyższy. Voorts is bepaald dat eventuele nog aanhangige beroepen tegen dergelijke besluiten van rechtswege zouden worden afgedaan zonder beslissing. Daardoor is de verwijzende rechter de facto niet alleen de bevoegdheid om op dergelijke beroepen te beslissen, ontnomen, maar ook de mogelijkheid om een antwoord te krijgen op de door hem aan het Hof voorgelegde vragen. In die omstandigheden legt de verwijzende rechter het Hof met zijn aanvullende

verzoek om een prejudiciële beslissing de vraag voor of deze nieuwe regeling verenigbaar is met het Unierecht.

Het Hof (Grote kamer) stelt ten eerste vast dat zowel het bij artikel 267 VWEU ingevoerde stelsel van samenwerking tussen de nationale rechters en het Hof als het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking zich verzet tegen wetswijzigingen als die welke in 2019 zijn doorgevoerd in Polen, wanneer blijkt dat die wijzigingen specifiek tot gevolg hebben dat het Hof geen antwoord meer kan geven op prejudiciële vragen als die welke zijn gesteld door de verwijzende rechter, en dat wordt uitgesloten dat een nationale rechterlijke instantie in de toekomst opnieuw soortgelijke vragen kan stellen. Volgens het Hof staat het aan de verwijzende rechter om, rekening houdend met alle relevante gegevens en met name met de context waarin de Poolse wetgever de betrokken wijzigingen heeft vastgesteld, te beoordelen of dat hier het geval is.

Voorts kunnen dergelijke wetswijzigingen volgens het Hof ook in strijd zijn met de in artikel 19 lid 1, tweede alinea, VEU neergelegde verplichting van de lidstaten om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om de justitiabelen daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te waarborgen. Dit is het geval wanneer blijkt dat de betrokken wijzigingen van dien aard zijn dat bij de justitiabelen legitieme twijfel kan ontstaan over de vraag of de op basis van de besluiten van de KRS benoemde rechters ongevoelig zijn voor externe factoren, in het bijzonder voor directe of indirecte beïnvloeding door de wetgevende en de uitvoerende macht, en of zij onpartijdig zijn ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen, wat opnieuw door de verwijzende rechter op basis van alle relevante gegevens dient te worden beoordeeld. Dergelijke wijzigingen zouden er dan toe kunnen leiden dat die rechters niet de indruk geven onafhankelijk en onpartijdig te zijn, hetgeen het vertrouwen kan ondermijnen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving bij de justitiabelen moet wekken.

Om tot deze conclusie te komen, brengt het Hof in herinnering dat voor de op grond van het Unierecht vereiste waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid regels nodig zijn voor de benoeming van rechters. Voorts wijst het Hof op de beslissende rol die de KRS speelt in de procedure voor benoeming in een ambt van rechter bij de Sąd Najwyższy, aangezien de handeling waarbij dit orgaan een kandidaat voor benoeming in een dergelijk ambt voordraagt, een noodzakelijke voorwaarde is om die kandidaat te kunnen benoemen. De mate van onafhankelijkheid die de KRS ten opzichte van de Poolse wetgevende en uitvoerende macht geniet, kan dus relevant zijn bij de beoordeling of de door dit orgaan geselecteerde rechters zullen kunnen voldoen aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Het Hof merkt ook op dat het eventuele ontbreken van de mogelijkheid om een beroep in rechte in te stellen in het kader van een benoemingsprocedure voor rechterlijke ambten bij een hoogste nationale rechterlijke instantie, problematisch kan blijken te zijn wanneer alle relevante elementen die de procedure in de betrokken lidstaat kenmerken, bij de justitiabelen aanleiding

kunnen geven tot structurele twijfel over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechters die na afloop van deze procedure zijn benoemd. Het Hof preciseert in dit verband dat indien de verwijzende rechter op basis van alle door hem in zijn verwijzingsbeslissing vermelde relevante elementen, en met name op basis van de wetwijzigingen die onlangs gevolgen hebben gehad voor de procedure voor de benoeming van de leden van de KRS, tot het oordeel zou komen dat de KRS onvoldoende waarborgen voor onafhankelijkheid biedt, er voor niet-geselecteerde kandidaten een beroep in rechte zou moeten openstaan om directe of indirecte invloed in de procedure voor de benoeming van de betrokken rechters tegen te gaan en uiteindelijk te voorkomen dat bovengenoemde legitieme twijfels rijzen.

Ten slotte oordeelt het Hof dat indien de verwijzende rechter tot het oordeel komt dat de wetwijzigingen van 2019 in strijd met het Unierecht zijn doorgevoerd, deze rechter op grond van het beginsel van voorrang van dit recht verplicht is om die wijzigingen – ongeacht of zij van wetgevende dan wel van grondwettelijke aard zijn – buiten toepassing te laten en om zijn vroegere bevoegdheid om kennis te nemen van vóór die wijzigingen bij hem aanhangig gemaakte zaken te blijven uitoefenen.

Het Hof stelt ten tweede vast dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU zich verzet tegen wetwijzigingen als die welke in 2018 zijn doorgevoerd in Polen, wanneer blijkt dat die wijzigingen van dien aard zijn dat bij de justitiabelen legitieme twijfel kan ontstaan over de vraag of de aldus benoemde rechters ongevoelig zijn voor externe factoren en of zij onpartijdig zijn ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen, en dus ertoe kunnen leiden dat deze rechters niet de indruk geven onafhankelijk en onpartijdig te zijn, hetgeen het vertrouwen kan ondermijnen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving en een rechtsstaat bij de justitiabelen moet wekken.

Het staat uiteindelijk aan de verwijzende rechter om zich uit te spreken over de vraag of dit in casu het geval is. Wat de overwegingen betreft waarmee de verwijzende rechter in dit verband rekening zal moeten houden, benadrukt het Hof dat nationale bepalingen betreffende de mogelijkheid om een beroep in rechte in te stellen in het kader van een benoemingsprocedure voor rechterlijke ambten bij een hoogste nationale rechterlijke instantie, problemen kunnen opleveren in het licht van de uit het Unierecht voortvloeiende vereisten wanneer zij de doeltreffendheid ondermijnen van de beroepsmogelijkheid die bestond totdat die bepalingen werden vastgesteld. Het Hof merkt in dit verband in de eerste plaats op dat het betrokken beroep na de wetwijzigingen van 2018 niet langer daadwerkelijk doeltreffend is en dus slechts een schijnberoep vormt. Het benadrukt in de tweede plaats dat ook rekening moet worden gehouden met de context, namelijk met alle andere wijzigingen die onlangs gevolgen hebben gehad voor de Sąd Najwyższy en de KRS. Naast de eerder vermelde twijfels over de onafhankelijkheid van de KRS is er het feit dat de wetwijzigingen van 2018 zijn ingevoerd zeer kort voordat de KRS in zijn nieuwe samenstelling werd verzocht zich uit te spreken over de sollicitaties die – onder meer door verzoekers – waren ingediend om de talrijke ambten van rechter bij de Sąd Najwyższy in te vullen die als gevolg van de

inwerkingtreding van verschillende wijzigingen van de wet inzake de Sąd Najwyższy vacant waren geworden of in het leven waren geroepen.

Ten slotte verklaart het Hof dat indien de verwijzende rechter tot het oordeel komt dat de wetswijzigingen van 2018 in strijd zijn met het Unierecht, hij op grond van het beginsel van voorrang van dit recht deze wijzigingen buiten toepassing moet laten en de voorheen geldende nationale bepalingen moet toepassen, en daarbij zelf de toetsing dient te verrichten waarin laatstgenoemde bepalingen voorzien.

Arrest van 20 april 2021 (Grote kamer), Repubblika (C-896/19, [EU:C:2021:311](#))

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 2 VEU – Waarden van de Europese Unie – Rechtsstaat – Artikel 49 VEU – Toetreding tot de Unie – Instandhouding van het beschermingsniveau van de waarden van de Unie – Daadwerkelijke rechtsbescherming – Artikel 19 VEU – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Werkingssfeer – Onafhankelijkheid van de rechters van een lidstaat – Benoemingsprocedure – Bevoegdheid van de minister-president – Betrokkenheid van een commissie voor rechterlijke benoemingen”

Repubblika is een vereniging die tot doel heeft de bescherming van de rechtspleging en de rechtsstaat in Malta te bevorderen. Naar aanleiding van de benoeming van nieuwe rechters in april 2019 heeft zij bij de Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (burgerlijke rechter, eerste kamer, zittend als grondwettelijk hof, Malta) een zogeheten actio popularis ingesteld waarmee zij met name de procedure voor de benoeming van Maltese rechters, zoals geregeld in de grondwet²⁸, heeft aangevochten. De betrokken grondwettelijke bepalingen, die vanaf hun vaststelling in 1964 tot een hervorming in 2016 ongewijzigd zijn gebleven, verlenen de Prim Ministru (minister-president, Malta) de bevoegdheid om aan de Maltese president een kandidaat voor te stellen voor een rechterlijke benoeming. In de praktijk beschikt de minister-president bij de benoeming van Maltese rechters dus over een doorslaggevende bevoegdheid, die volgens Repubblika twijfels doet rijzen over de onafhankelijkheid van deze rechters. De kandidaten moeten wel voldoen aan bepaalde vereisten, die eveneens in de grondwet zijn opgenomen, en met de hervorming van 2016 is er een commissie voor rechterlijke benoemingen ingesteld die tot taak heeft de kandidaten te beoordelen en een advies uit te brengen aan de minister-president.

In deze context besluit de aangezochte rechterlijke instantie zich tot het Hof te wenden teneinde te vernemen of het Maltese systeem voor de benoeming van rechters verenigbaar is met het Unierecht, meer bepaald met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest. Ter herinnering: artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU verplicht de lidstaten om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren, en artikel 47 van het Handvest voorziet in het recht op een doeltreffende voorziening in

²⁸ Artikelen 96, 96A en 100 van de Maltese grondwet.

rechte voor eenieder die zich in een bepaald geval beroept op een recht dat hij aan het Unierecht ontleent.

Het Hof (Grote kamer) komt tot het oordeel dat het Unierecht niet in de weg staat aan nationale grondwettelijke bepalingen zoals de in de Maltese grondwet opgenomen bepalingen inzake de benoeming van rechters. Die bepalingen lijken volgens het Hof namelijk niet ertoe te leiden dat de Maltese rechters niet de indruk geven onafhankelijk en onpartijdig te zijn, waardoor het vertrouwen zou kunnen worden ondermijnd dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving en een rechtsstaat bij de justitiabelen moet wekken.

Het Hof (Grote kamer) oordeelt in de eerste plaats dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU in casu van toepassing is, aangezien in het kader van het beroep wordt aangevoerd dat bepalingen van nationaal recht die de procedure regelen voor de benoeming van rechters die kunnen worden aangezocht om te oordelen over vragen die verband houden met de toepassing of de uitlegging van het Unierecht, onverenigbaar zijn met dit recht en de onafhankelijkheid van die rechters kunnen aantasten. Met betrekking tot artikel 47 van het Handvest merkt het Hof op dat deze bepaling weliswaar als zodanig niet van toepassing is²⁹, aangezien Repubblika zich niet beroept op een recht dat zij aan het Unierecht ontleent, maar niettemin in aanmerking moet worden genomen bij de uitlegging van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.

Het Hof oordeelt in de tweede plaats dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU zich niet verzet tegen nationale bepalingen die een minister-president een doorslaggevende bevoegdheid verlenen in de procedure voor de benoeming van rechters, maar tevens bepalen dat bij deze procedure een onafhankelijk orgaan betrokken is dat met name belast is met de beoordeling van de kandidaat-rechters en met het uitbrengen van een advies aan die minister-president.

Het Hof komt tot dit oordeel door om te beginnen in het algemeen te benadrukken dat van de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming waaraan moet worden voldaan door nationale rechterlijke instanties die uitspraak kunnen doen over de toepassing of de uitlegging van het Unierecht, de rechterlijke onafhankelijkheid om verschillende redenen van fundamenteel belang is voor de rechtsorde van de Unie. Die onafhankelijkheid is namelijk essentieel voor de goede werking van het in artikel 267 VWEU neergelegde mechanisme van prejudiciële verwijzing, dat slechts in gang kan worden gezet door een onafhankelijke instantie. Bovendien behoort de onafhankelijkheid tot de wezenlijke inhoud van het in artikel 47 van het Handvest verankerde grondrecht op effectieve rechterlijke bescherming en op een eerlijk proces.

²⁹ Overeenkomstig artikel 51, lid 1, van het Handvest.

Vervolgens herinnert het Hof aan zijn recente rechtspraak³⁰ waarin het de krachtens het Unierecht vereiste waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters heeft verduidelijkt. Voor die waarborgen zijn met name regels nodig die geschikt zijn om bij de justitiabelen elke legitieme twijfel weg te nemen omtrent de ongevoeligheid van rechters voor externe factoren, in het bijzonder voor directe of indirecte beïnvloeding door de wetgevende en de uitvoerende macht, en omtrent hun onpartijdigheid ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen.

Ten slotte benadrukt het Hof dat uit artikel 49 VEU volgt dat de Unie staten omvat die geheel uit vrije wil de in artikel 2 VEU genoemde gemeenschappelijke waarden, zoals de waarde van de rechtsstaat, hebben onderschreven, die deze waarden eerbiedigen en die zich ertoe verbinden deze waarden te bevorderen. Dit betekent dat een lidstaat zijn wetgeving, in het bijzonder op het gebied van de rechterlijke organisatie, niet zodanig mag wijzigen dat afbreuk wordt gedaan aan de bescherming van de waarde van de rechtsstaat, die met name is geconcretiseerd in artikel 19 VEU. De lidstaten mogen dus geen regels vaststellen die de rechterlijke onafhankelijkheid zouden ondermijnen.

Na deze verduidelijkingen oordeelt het Hof in de eerste plaats dat het feit dat in 2016 de commissie voor rechterlijke benoemingen is ingesteld, juist de waarborg van onafhankelijkheid van de Maltese rechters versterkt ten opzichte van de situatie die voortvloeide uit de grondwettelijke bepalingen die van kracht waren ten tijde van de toetreding van Malta tot de Europese Unie. In dit verband wijst het Hof erop dat de betrokkenheid van een dergelijk orgaan in beginsel kan bijdragen tot een objectivering van de procedure voor de benoeming van rechters, doordat de speelruimte waarover de minister-president op dit gebied beschikt wordt beperkt, mits dat orgaan zelf voldoende onafhankelijk is. Het Hof stelt vast dat er in casu een aantal regels bestaan die deze onafhankelijkheid waarborgen.

Het Hof benadrukt in de tweede plaats dat de minister-president weliswaar over een zekere bevoegdheid beschikt bij de benoeming van rechters, maar dat de uitoefening van deze bevoegdheid wordt beperkt door de in de grondwet neergelegde vereisten inzake beroepservaring waaraan kandidaat-rechters moeten voldoen. Bovendien kan de minister-president weliswaar besluiten om aan de Maltese president een kandidaat voor te stellen die niet is voorgedragen door de commissie voor rechterlijke benoemingen, maar is hij in een dergelijk geval verplicht zijn redenen voor dit besluit mee te delen aan met name de wetgevende macht. Voor zover de minister-president deze bevoegdheid slechts in zeer uitzonderlijke gevallen uitoefent en die motiveringsplicht strikt en daadwerkelijk naleeft, kan deze bevoegdheid volgens het Hof geen aanleiding geven tot legitieme twijfel over de onafhankelijkheid van de gekozen kandidaten.

³⁰ Zie bijvoorbeeld arresten van 19 november 2019, A. K. e. a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982), en 2 maart 2021, A.B. e. a. (Benoeeming van rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, EU:C:2021:153), die worden besproken in de onderhavige rubriek.

Arrest van 6 oktober 2021 (Grote kamer), W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming) (C-487/19, [EU:C:2021:798](#))

„Prejudiciële verwijzing – Rechtsstaat – Daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Beginselen van onafzetbaarheid en onafhankelijkheid van rechters – Onvrijwillige overplaatsing van een rechter bij een gewone rechterlijke instantie – Beroep – Niet-ontvankelijkheidsbeschikking van een rechter bij de Sąd Najwyższy (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) [hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke zaken en strafzaken (kamer voor bijzondere controle en publieke zaken), Polen] – Rechter benoemd door de president van de Republiek Polen op basis van een besluit van de nationale raad voor de rechtspraak ondanks een rechterlijke beslissing tot opschorting van de tenuitvoerlegging van dat besluit in afwachting van een prejudiciële beslissing van het Hof – Rechter die geen vooraf bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig gerecht vormt – Voorrang van het Unierecht – Mogelijkheid om een dergelijke niet-ontvankelijkheidsbeschikking non-existent te verklaren”

In augustus 2018 is W.Ż., rechter bij een Poolse regionale rechterlijke instantie, zonder zijn instemming overgeplaatst van de afdeling van die rechterlijke instantie waarin hij tot dan toe zitting had naar een andere afdeling van die rechterlijke instantie. Hij heeft tegen die overplaatsing bezwaar gemaakt bij de Krajowa Rada Sądownictwa (nationale raad voor de rechtspraak, Polen; hierna: „KRS”), die heeft geoordeeld dat niet hoefde te worden beslist op dat bezwaar. In november 2018 heeft W.Ż. tegen dat besluit beroep ingesteld bij de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke zaken en strafzaken, Polen), waarbij hij tevens een verzoek heeft ingediend tot warking van alle rechters in de kamer die zijn beroep moest behandelen, te weten de Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (kamer voor bijzondere controle en publieke zaken, Polen; hierna: „kamer voor bijzondere controle”). Hij was van mening dat de leden van deze kamer, gelet op de wijze waarop zij waren benoemd, niet de vereiste waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid boden.

De civiele kamer van de Sąd Najwyższy, die uitspraak moet doen op dat wrakingsverzoek, wijst er in zijn verwijzingsbeslissing op dat besluit nr. 331/2018 van de KRS waarbij kandidaten aan de Poolse president zijn voorgedragen voor benoeming tot rechter in de kamer voor bijzondere controle, is aangevochten bij de Naczelny Sąd Administracyjny (hoogste bestuursrechter, Polen). Ondanks het feit dat laatstgenoemde rechterlijke instantie de opschorting van de tenuitvoerlegging van dat besluit heeft gelast, heeft de Poolse president enkele van de bij dat besluit voorgedragen kandidaten benoemd tot rechter in de kamer voor bijzondere controle.

In maart 2019 is op basis van besluit nr. 331/2018 een nieuwe rechter in de kamer voor bijzondere controle (hierna: „rechter van de kamer voor bijzondere controle”) benoemd, hoewel op dat moment de procedure bij de Naczelny Sąd Administracyjny nog niet was afgesloten en deze rechterlijke instantie het Hof had verzocht om een prejudiciële

beslissing over een ander besluit van de KRS waarbij enkele kandidaten aan de Poolse president waren voorgedragen voor benoeming tot rechter bij de Sąd Najwyższy³¹. Die nieuwe rechter heeft als alleensprekende rechter, zonder te beschikken over het dossier en zonder W.Ż. te horen, een beschikking gegeven (hierna: „litigieuze beschikking”) waarbij hij het beroep van W.Ż. tegen het besluit van de KRS houdende afdoening zonder beslissing niet-ontvankelijk heeft verklaard.

De verwijzende rechter wendt zich tot het Hof met de vraag of een in dergelijke omstandigheden benoemde rechter een bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig gerecht in de zin van onder meer artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU vormt, en verzoekt het Hof om duidelijk te maken welke gevolgen de vaststelling dat dat niet het geval is, zou kunnen hebben voor de litigieuze beschikking.

In zijn arrest spreekt het Hof (Grote kamer) zich uit over de omstandigheden waarmee een nationale rechterlijke instantie rekening moet houden om tot de slotsom te komen dat zich in de procedure voor de benoeming van een rechter onregelmatigheden hebben voorgedaan die eraan in de weg staan dat die rechter kan worden beschouwd als een onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, alsook over de gevolgen die het beginsel van voorrang van het Unierecht in een dergelijke situatie heeft voor een door die rechter gegeven beslissing als de litigieuze beschikking.

Het Hof stelt onder meer vast dat het feit dat de rechter van de kamer voor bijzondere controle is benoemd ondanks de definitieve beslissing waarbij de Naczelny Sąd Administracyjny de opschorting van de tenuitvoerlegging van besluit nr. 331/2018 van de KRS had gelast, en zonder het arrest van het Hof in de zaak A.B. e.a. (Benaming van rechters bij de Sąd Najwyższy - Beroep) (C-824/18)³² af te wachten, afbreuk heeft gedaan aan de doeltreffendheid van het bij artikel 267 WVEU ingevoerde mechanisme van prejudiciële verwijzing. Op het moment van die benoeming was immers de mogelijkheid aanwezig dat het in die zaak verwachte antwoord van het Hof voor de Naczelny Sąd Administracyjny de verplichting zou meebrengen om besluit nr. 331/2018 van de KRS in zijn geheel nietig te verklaren.

Met betrekking tot de overige omstandigheden waaronder de rechter van de kamer voor bijzondere controle is benoemd, brengt het Hof ook in herinnering dat het onlangs heeft geoordeeld dat enkele van de door de verwijzende rechter genoemde omstandigheden, betreffende in 2017 doorgevoerde wijzigingen die gevolgen hebben gehad voor de samenstelling van de KRS, legitieme twijfel konden oproepen over onder meer de onafhankelijkheid van dit orgaan.³³ Bovendien heeft die benoeming plaatsgevonden en is de litigieuze beschikking gegeven hoewel bij de verwijzende

³¹ Te weten de zaak die heeft geleid tot het arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benaming van rechters bij de Sąd Najwyższy - Beroep) (C-824/18, EU:C:2021:153), dat wordt besproken in de onderhavige rubriek.

³² Arrest dat wordt besproken in de onderhavige rubriek.

³³ Zie in die zin arrest van 15 juli 2021, Commissie/Polen (Tuchtregeling voor rechters) (C-791/19, EU:C:2021:596, punten 104-108), dat wordt besproken in rubriek II. 7. („Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid”).

rechter een verzoek tot wraking van alle destijds in de kamer voor bijzondere controle aangestelde rechters was ingediend.

De genoemde omstandigheden kunnen, in hun onderling verband beschouwd en onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten eindbeoordelingen, leiden tot de slotsom dat de benoeming van de rechter van de kamer voor bijzondere controle kennelijk in strijd was met de fundamentele regels voor de benoeming van rechters bij de Sąd Najwyższy. Diezelfde omstandigheden kunnen de verwijzende rechter ook doen concluderen dat de omstandigheden waaronder die benoeming heeft plaatsgevonden, afbreuk hebben gedaan aan de integriteit van het resultaat van de benoemingsprocedure, doordat zij ertoe hebben bijgedragen dat bij de justitiabelen legitieme twijfel is ontstaan en dat de indruk is gegeven dat de betrokken rechter niet onafhankelijk en onpartijdig is, hetgeen het vertrouwen kan ondermijnen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving en een rechtsstaat bij de justitiabelen moet wekken.

Het Hof komt dan ook tot het oordeel dat een nationale rechterlijke instantie die uitspraak moet doen op een wrakingsverzoek als in het hoofdgeding aan de orde, op grond van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en het beginsel van voorrang van het Unierecht verplicht is om een beslissing als de litigieuze beschikking non-existent te verklaren – mits een dergelijke consequentie in het licht van de betrokken procedurele situatie onontbeerlijk is om de voorrang van het Unierecht te waarborgen – indien uit de voorwaarden en omstandigheden waaronder de procedure voor de benoeming van de rechter die deze beschikking heeft gegeven, is verlopen, blijkt dat die rechter geen onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht in de zin van genoemde bepaling is.

Arrest van 22 maart 2022 (Grote kamer), Prokurator Generalny e.a. (Tuchtkamer van de Sąd Najwyższy – Benoeming (C-508/19, [EU:C:2022:201](#))

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 267 VWEU – Gevraagde uitlegging die voor de verwijzende rechterlijke instantie noodzakelijk is voor het wijzen van haar vonnis – Begrip – Tuchtprocedure tegen een rechter van een gewone rechterlijke instantie – Aanwijzing door de president van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen) van het tuchtgerecht dat bevoegd is om kennis te nemen van die procedure – Civiele vordering tot vaststelling van het niet-bestaan van een dienstbetrekking tussen de president van die tuchtkamer en de Sąd Najwyższy – Onbevoegdheid van de verwijzende rechterlijke instantie om de geldigheid van de benoeming van een rechter van de Sąd Najwyższy te toetsen en niet-ontvankelijkheid van een dergelijke vordering naar nationaal recht – Niet-ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing”

In januari 2019 is tegen M. F., rechter in de Sąd Rejonowy w P. (rechter in eerste aanleg P., Polen), een tuchtprocedure ingeleid wegens vermeende vertragingen bij de behandeling van de zaken waarin zij uitspraak moest doen. J. M. heeft in zijn

hoedanigheid van president van de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen) die de werkzaamheden van de tuchtkamer van deze rechterlijke instantie leidt, de Sąd Dyscyplinarny przy Sądzie Apelacyjnym w [...] [(tuchtrechter bij de rechterlijke instantie in tweede aanleg [...], Polen)] aangewezen om van die procedure kennis te nemen.

Aangezien M. F. van mening is dat zich bij de benoeming van J. M. in die tuchtkamer verschillende onregelmatigheden hebben voorgedaan, heeft zij bij de Sąd Najwyższy een civiele vordering ingesteld waarmee zij heeft verzocht om vast te stellen dat er geen sprake is van een dienstbetrekking tussen J. M. en de Sąd Najwyższy, en om de tegen haar ingeleide tuchtprocedure te schorsen. Daarop is een van de kamers van de Sąd Najwyższy, de Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (kamer voor arbeids- en socialezekerheidszaken; hierna: „verwijzende rechter”) belast met de behandeling van die verzoeken.

De verwijzende rechter stelt om te beginnen vast dat het rechterlijk mandaat neerkomt op een rechtsbetrekking die onder het publiekrecht valt en niet onder het civiele recht, en dat een beroep als dat in het hoofdgeding dus niet binnen de werkingssfeer van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering kan vallen. Vervolgens vraagt hij zich niettemin af of het in het Unierecht verankerde beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming en de krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU op de lidstaten rustende verplichting om ervoor te zorgen dat hun rechterlijke instanties die uitspraak kunnen doen op de onder het Unierecht vallende gebieden, voldoen aan de uit dat beginsel voortvloeiende vereisten en in het bijzonder aan het vereiste dat zij onafhankelijk en onpartijdig zijn en vooraf bij wet zijn ingesteld, tot gevolg hebben dat hem de bevoegdheid wordt verleend – die hij naar Pools recht niet heeft – om in het hoofdgeding vast te stellen dat de betrokken verweerder geen rechterlijk mandaat heeft.

In zijn arrest verklaart het Hof (Grote kamer) het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk. Het benadrukt in dit verband dat de bij artikel 267 VWEU aan hem opgedragen rechterlijke taak erin bestaat de rechterlijke instanties van de Unie de gegevens voor de uitlegging van het Unierecht te verschaffen die zij nodig hebben om de bij hen aanhangige gedingen te beslechten, maar dat de met de onderhavige prejudiciële verwijzing aan hem voorgelegde vragen die rechterlijke taak te buiten gaan.

Het Hof brengt in herinnering dat de vragen van een nationale rechterlijke instantie objectief noodzakelijk moeten zijn voor de oplossing van het bij die instantie aanhangige geding en dat de bij artikel 267 VWEU ingestelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties dus in beginsel veronderstelt dat de verwijzende rechterlijke instantie bevoegd is om uitspraak te doen in het hoofdgeding, zodat dit niet als zuiver hypothetisch wordt beschouwd. Hoewel het Hof heeft erkend dat de situatie anders kan zijn in bepaalde uitzonderlijke omstandigheden, kan die oplossing in casu niet worden aanvaard.

Ten eerste wijst de verwijzende rechter er namelijk zelf op dat hij voor een bij hem aanhangig gemaakte civiele vordering tot vaststelling van het niet-bestaan van een rechtsbetrekking naar nationaal recht niet beschikt over de bevoegdheid die hem in staat zou stellen zich uit te spreken over de rechtmatigheid van het betrokken benoemingsbesluit.

Ten tweede betwist M. F. met haar civiele vordering niet zozeer dat er sprake is van een dienstbetrekking tussen J. M. en de Sąd Najwyższy of van rechten of verplichtingen die uit een dergelijke dienstbetrekking voortvloeien, maar komt zij met haar beroep in werkelijkheid op tegen de beschikking waarbij J. M. het tuchtgerecht heeft aangewezen dat bevoegd is om kennis te nemen van de tegen haar ingestelde tuchtprocedure. Ook verzoekt M.F. de verwijzende rechter om die tuchtprocedure voorlopig te schorsen. De aan het Hof voorgelegde vragen hebben dus in wezen betrekking op een ander geding dan het hoofdgeding, ten opzichte waarvan het hoofdgeding slechts bijkomstig is. Om die vragen te beantwoorden, zou het Hof derhalve gedwongen zijn om rekening te houden met de kenmerken van dat andere geding, in plaats van zich te houden aan de inhoud van het hoofdgeding, zoals artikel 267 VWEU vereist.

Ten derde merkt het Hof op dat M. F. weliswaar niet beschikt over een rechtstreekse beroepsweg tegen de benoeming van J. M. tot president van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy of tegen de handeling waarbij J. M. het tuchtgerecht heeft aangewezen dat haar zaak moet behandelen, maar dat zij bij die rechterlijke instantie bezwaar had kunnen maken op grond van de eventuele uit die aanwijzing voortvloeiende schending van haar recht op behandeling van haar zaak door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Het Hof herinnert in dit verband overigens aan zijn oordeel dat de bepalingen van de wet betreffende de gewone rechterlijke instanties, voor zover daarbij aan de president van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy de discretionaire bevoegdheid wordt verleend om het tuchtgerecht aan te wijzen dat bevoegd is om kennis te nemen van tuchtprocedures tegen rechters van de gewone rechterlijke instanties, niet voldoen aan het vereiste van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU dat dergelijke zaken door een „bij wet ingesteld” gerecht moeten kunnen worden onderzocht³⁴. Voor zover deze bepaling een dergelijk vereiste stelt, moet zij bovendien worden geacht rechtstreekse werking te hebben, zodat een op die manier aangewezen tuchtgerecht krachtens het beginsel van voorrang van het Unierecht de nationale bepalingen op grond waarvan die aanwijzing heeft plaatsgevonden, buiten toepassing moet laten en zich bijgevolg onbevoegd moet verklaren om van het aan hem voorgelegde geding kennis te nemen.

Ten vierde wijst het Hof erop dat de vordering in het hoofdgeding in wezen strekt tot het verkrijgen van een soort ongeldigverklaring erga omnes van de benoeming van J. M. in het ambt van rechter, ook al staat het nationale recht niet toe en heeft het nooit

³⁴ Arrest van 15 juli 2021, Commissie/Polen (Tuchtregeling voor rechters) (C-791/19, EU:C:2021:596, punt 176), dat wordt besproken in de rubrieken I. 2. („Recht van onafhankelijke nationale rechterlijke instanties om het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing”) en II. 7. („Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid”).

toegestaan dat de justitiabelen de benoeming van een rechter betwisten met een rechtstreekse vordering tot nietigverklaring of ongeldigverklaring van die benoeming.

Arrest van 29 maart 2022 (Grote kamer), Getin Noble Bank (C-132/20, [EU:C:2022:235](#))

„Prejudiciële verwijzing – Ontvankelijkheid – Artikel 267 VWEU – Begrip ‚rechterlijke instantie‘ – Artikel 19, lid 1, VEU – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Rechtsstaat – Daadwerkelijke rechtsbescherming – Beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid – Gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld – Rechterlijk orgaan waarvan een lid voor het eerst tot rechter is benoemd door een politiek orgaan van de uitvoerende macht van een ondemocratisch regime – Werkwijze van de Krajowa Rada Sądownictwa (nationale raad voor de rechtspraak, Polen) – Ongrondwettigheid van de wet op basis waarvan de KRS is samengesteld – Mogelijkheid om dat rechterlijke orgaan aan te merken als onpartijdige en onafhankelijke rechterlijke instantie in de zin van het Unierecht”

In 2017 zijn meerdere consumenten in Polen een procedure gestart bij de Sąd Okręgowy w Świdnicy (rechter in eerste aanleg Świdnica, Polen) omdat zij van mening waren dat de door hen met de bank Getin Noble Bank afgesloten kredietovereenkomst een oneerlijk beding bevatte. Aangezien zij noch in eerste aanleg, noch in hoger beroep volledige genoegdoening hebben gekregen, hebben zij cassatieberoep ingesteld bij de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen), de verwijzende rechter.

Ter beoordeling van de ontvankelijkheid van het bij haar ingestelde cassatieberoep moet die rechterlijke instantie volgens het nationale recht de regelmatigheid onderzoeken van de samenstelling van de rechtsprekende formatie die het vonnis heeft gewezen waartegen dat beroep is ingesteld. In deze context vraagt de Sąd Najwyższy (enkelvoudige kamer) zich af of de samenstelling van die rechtsprekende formatie verenigbaar is met het Unierecht. Volgens die alleensprekende rechter kunnen de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de drie appelrechters in twijfel worden getrokken wegens de omstandigheden waarin zij tot rechter zijn benoemd.

De verwijzende rechter wijst in dit verband ten eerste op de omstandigheid dat een van de rechters (FO) voor het eerst tot rechter is benoemd op grond van een besluit van een orgaan van het ondemocratische regime dat in Polen aan de macht was vóór de toetreding van deze lidstaat tot de Europese Unie, en dat hij na het einde van dat regime rechter is gebleven zonder dat hij opnieuw de rechterlijke ambtseed heeft hoeven af te leggen, waarbij hij bovendien de anciënniteit heeft behouden die hij had verworven in de periode waarin dat regime aan de macht was.³⁵ Ten tweede zijn de betrokken rechters in de Sąd Apelacyjny we Wrocławiu benoemd op voordracht van de Krajowa Rada Sądownictwa (nationale raad voor de rechtspraak, Polen; hierna: „KRS”), een van hen in 1998, toen de besluiten van dit orgaan niet hoefden te worden gemotiveerd en

³⁵ Deze omstandigheden zullen hierna worden aangeduid als „omstandigheden van vóór de toetreding”.

ook niet vatbaar waren voor beroep, en de andere twee in 2012 en 2015, toen de KRS volgens de Trybunał Konstytucyjny (grondwettelijk hof, Polen) niet op transparante wijze functioneerde en de samenstelling ervan in strijd was met de grondwet.

In zijn arrest komt het Hof (Grote kamer) in wezen tot het oordeel dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen³⁶, aldus moet worden uitgelegd dat de onregelmatigheden die de verwijzende rechter ten aanzien van de betrokken appelrechters heeft aangevoerd, op zich niet van dien aard zijn dat zij bij de justitiabelen legitieme en ernstige twijfel kunnen doen rijzen over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van die rechters, en daarom ook niet kunnen afdoen aan de hoedanigheid van onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht van de rechtsprekende formatie waarvan die rechters deel uitmaken.

Om te beginnen verwerpt het Hof de exceptie van niet-ontvankelijkheid die erop neerkomt dat de alleensprekende rechter van de Sąd Najwyższy die moet onderzoeken of het bij deze rechterlijke instantie ingestelde cassatieberoep ontvankelijk is, niet bevoegd is om het Hof prejudiciële vragen te stellen wegens de gebreken die kleven aan zijn eigen benoeming, die twijfels oproepen over zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Voor zover een prejudiciële verwijzing afkomstig is van een nationale rechterlijke instantie, moet er immers van worden uitgegaan dat deze instantie voldoet aan de door het Hof geformuleerde vereisten om te worden gekwalificeerd als een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU. Dit vermoeden kan evenwel worden weerlegd wanneer een definitieve rechterlijke beslissing van een nationale of internationale rechterlijke instantie tot de conclusie zou leiden dat de verwijzende rechter geen onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht is. Aangezien het Hof niet beschikt over informatie op grond waarvan dat vermoeden kan worden weerlegd, is het verzoek om een prejudiciële beslissing dus ontvankelijk.

Vervolgens onderzoekt het Hof de twee onderdelen van de gestelde vragen.

Met het eerste onderdeel wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest zich ertegen verzetten dat een rechtsprekende formatie van een nationale rechterlijke instantie waarin een rechter zitting heeft die, zoals FO, zijn loopbaan is begonnen onder het communistische regime en zijn post na het einde van dat regime heeft behouden, wordt gekwalificeerd als onafhankelijk en onpartijdig gerecht.

Nadat het Hof zich bevoegd heeft verklaard om deze vraag te beantwoorden³⁷, wijst het erop dat de rechterlijke organisatie in de lidstaten weliswaar tot de bevoegdheid van de

³⁶ Naar dit beginsel wordt verwezen in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en het is verankerd in artikel 47 van het Handvest alsmede in richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (PB 1993, L 95, blz. 29). Artikel 7, leden 1 en 2, van die richtlijn bevestigt het recht op een doeltreffende voorziening in rechte van consumenten die zich door oneerlijke bedingen benadeeld achten.

³⁷ Volgens vaste rechtspraak is het Hof uitsluitend bevoegd om het Unierecht, wat de toepassing ervan in een nieuwe lidstaat betreft, uit te leggen vanaf de datum van toetreding van deze lidstaat tot de Unie. In deze zaak heeft de gestelde vraag weliswaar betrekking op omstandigheden van vóór de toetreding van Polen tot de Unie, maar ziet hij niet op een situatie waarvan alle gevolgen zich vóór de

lidstaten behoort, maar dat de lidstaten bij de uitoefening van die bevoegdheid de verplichtingen in acht moeten nemen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht, waaronder de verplichting om de eerbiediging van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen.

Aangaande de vraag in hoeverre de omstandigheden van vóór de toetreding die de verwijzende rechter heeft aangevoerd met betrekking tot rechters als FO, van invloed zijn op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van een rechter, brengt het Hof in herinnering dat ten tijde van de toetreding van Polen tot de Europese Unie werd geoordeeld dat het Poolse gerechtelijke systeem in beginsel in overeenstemming was met het Unierecht. Bovendien heeft de verwijzende rechter niet concreet toegelicht hoe de omstandigheden waarin de eerste benoeming van FO heeft plaatsgevonden, het mogelijk zouden maken dat thans een ongepaste invloed op deze rechter wordt uitgeoefend. De omstandigheden rond de eerste benoeming van FO kunnen dan ook op zichzelf niet worden geacht bij de justitiabelen legitieme en ernstige twijfel te kunnen doen rijzen over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van die rechter bij de uitoefening van zijn latere rechtsprekende taken.

Met het tweede onderdeel van zijn vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 47 van het Handvest en artikel 7, leden 1 en 2, van richtlijn 93/13 zich verzetten tegen de kwalificatie als onafhankelijk en onpartijdig gerecht van een onder een rechterlijke instantie van een lidstaat ressorterende rechtsprekende formatie waarin een rechter zitting heeft wiens eerste benoeming in het ambt van rechter of latere benoeming in een hogere rechterlijke instantie heeft plaatsgevonden hetzij nadat hij als kandidaat voor het ambt van rechter was geselecteerd door een orgaan dat was samengesteld op basis van wettelijke bepalingen die later door de Trybunał Konstytucyjny ongrondwettig zijn verklaard (hierna: „eerste genoemde omstandigheid”), hetzij nadat hij als kandidaat voor het ambt van rechter was geselecteerd door een orgaan dat naar behoren was samengesteld, maar na een procedure die noch transparant, noch openbaar was en evenmin aan rechterlijke toetsing was onderworpen (hierna: „tweede genoemde omstandigheid”).

In dit verband merkt het Hof op dat niet elke fout die zich tijdens de procedure voor de benoeming van een rechter kan voordoen, twijfel kan doen rijzen over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van die rechter.

Wat de eerste genoemde omstandigheid betreft, wijst het Hof erop dat de Trybunał Konstytucyjny zich niet heeft uitgesproken over de onafhankelijkheid van de KRS toen hij vaststelde dat de samenstelling van dit orgaan ongrondwettig was ten tijde van de benoeming van de twee andere rechters dan FO in de rechtsprekende formatie die het arrest heeft gewezen waartegen bij de verwijzende rechter cassatieberoep is ingesteld. Deze ongrondwettigverklaring kan dus op zichzelf niet leiden tot twijfel over de onafhankelijkheid van de KRS en evenmin bij de justitiabelen twijfel doen rijzen over de

toetredingsdatum hebben voorgedaan, aangezien FO, die vóór de toetreding tot rechter is benoemd, thans rechter is en met deze hoedanigheid overeenstemmende functies uitoefent.

vraag of de betrokken rechters zich niet laten beïnvloeden door externe factoren. Bovendien heeft de verwijzende rechter geen concrete gegevens aangevoerd die aannemelijk maken dat dergelijke twijfels bestaan.

Hetzelfde geldt met betrekking tot de tweede genoemde omstandigheid. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt namelijk niet dat de KRS, zoals deze was samengesteld na het einde van het ondemocratische regime in Polen, niet onafhankelijk was ten opzichte van de uitvoerende en de wetgevende macht.

De twee genoemde omstandigheden tonen dan ook niet aan dat de toepasselijke fundamentele regels inzake de benoeming van rechters zijn geschonden. Aangezien de aangevoerde onregelmatigheden geen reëel risico opleveren dat de uitvoerende macht een onbehoorlijke discretionaire bevoegdheid kan uitoefenen die afbreuk doet aan de integriteit van het resultaat van de benoemingsprocedure, verzet het Unierecht zich dus niet ertegen dat een rechtsprekende formatie waarin de betrokken rechters zitting hebben, wordt gekwalificeerd als een onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht.

Arrest van 9 januari 2024 (Grote kamer), G. e.a. (Benaming van rechters bij de gewone rechterlijke instanties in Polen) (C-181/21 en C-269/21, [EU:C:2024:1](#))

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 267 VWEU – Mogelijkheid voor de verwijzende rechter om het prejudicieel arrest van het Hof in aanmerking te nemen – Noodzaak van de gevraagde uitlegging om de verwijzende rechter in staat te stellen zijn vonnis te wijzen – Rechterlijke onafhankelijkheid – Voorwaarden voor de benoeming van gewone rechters – Mogelijkheid om een beschikking waarbij definitief uitspraak is gedaan op een verzoek om conservatoire maatregelen opnieuw aan de orde te stellen – Mogelijkheid om een rechter van een rechtsprekende formatie uit te sluiten – Niet-ontvankelijkheid van de verzoeken om een prejudiciële beslissing»

In zijn arrest verklaart het Hof (Grote kamer) twee door Poolse rechters ingediende verzoeken om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk. Die rechters vragen zich af of de samenstelling van de rechtsprekende formaties in de hoofdgedingen voldoet aan de vereisten die inherent zijn aan een onafhankelijk en onpartijdig gerecht in de zin van het Unierecht.

In de eerste zaak (C-181/21) is een rechtsprekende formatie van drie rechters van de Sąd Okręgowy w Katowicach (rechterlijke instantie in tweede aanleg Katowice, Polen) aangewezen voor de behandeling van een klacht tegen een beschikking waarbij het verzet van een consument tegen een betalingsbevel is afgewezen. De rechter-rapporteur in de zaak heeft twijfels geuit over de hoedanigheid van „rechterlijke instantie” van die formatie, gelet op de omstandigheden waarin A.Z., die deel uitmaakt van die formatie, tot rechter in de Sąd Okręgowy w Katowicach is benoemd. Zijn bezorgdheid betrof met name het statuut en de werkwijze van de Krajowa Rada

Sądownictwa (nationale raad voor de rechtspraak, Polen; hierna: „KRS”³⁸), die bij een dergelijke benoemingsprocedure betrokken is.

In zaak C-269/21 heeft een rechtsprekende formatie van drie rechters van de Sąd Okręgowy w Krakowie (rechterlijke instantie in tweede aanleg Krakau, Polen) de klacht onderzocht van een bank tegen een beschikking waarbij een alleensprekende rechter binnen dezelfde rechterlijke instantie een door consumenten ingediend verzoek om voorlopige maatregelen had ingewilligd. Die rechtsprekende formatie heeft de bestreden beschikking herzien, dat verzoek in zijn geheel afgewezen en de zaak terugverwezen naar de alleensprekende rechter. Deze rechter vraagt zich af of de rechtsprekende formatie die uitspraak heeft gedaan op de klacht van de bank, in overeenstemming met het Unierecht was samengesteld, en dus of de door haar gegeven beslissing wel geldig is. Een van de leden van die rechtsprekende formatie was namelijk rechter A.T., die in 2021 bij de Sąd Okręgowy w Krakowie is benoemd na een procedure waarbij de KRS betrokken was.

In deze context besluiten de rechter-rapporteur in de eerste zaak en de alleensprekende rechter in de tweede zaak het Hof prejudiciële vragen voor te leggen teneinde in wezen te vernemen of, gelet op de bijzondere omstandigheden waarin de rechters A.Z. en A.T. zijn benoemd, de rechtsprekende formaties waarin deze rechters zitting hebben, voldoen aan de vereisten die inherent zijn aan een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld in de zin van het Unierecht, en of het Unierecht³⁹ de verplichting meebrengt om dergelijke rechters ambtshalve van de behandeling van de betrokken zaken uit te sluiten.

Het Hof brengt allereerst in herinnering dat zowel uit de bewoordingen als uit de opzet van artikel 267 VWEU blijkt dat de prejudiciële procedure met name vooronderstelt dat er daadwerkelijk een geding bij de nationale rechterlijke instantie aanhangig is, in het kader waarvan deze instantie een beslissing moet geven waarbij rekening kan worden gehouden met het prejudiciële arrest.⁴⁰

Het Hof merkt vervolgens op dat elke rechterlijke instantie weliswaar verplicht is om na te gaan of zij, gelet op haar samenstelling, een onafhankelijk en onpartijdig gerecht is dat vooraf bij wet is ingesteld in de zin van met name artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, wanneer er op dit punt ernstige twijfel rijst, maar dat dit niet wegneemt dat de noodzaak, in de zin van artikel 267 VWEU, van de aan het Hof gevraagde prejudiciële uitlegging impliceert dat de verwijzende rechter zelf de consequenties kan trekken uit deze uitlegging door in het licht daarvan te beoordelen of een andere rechter van dezelfde rechtsprekende formatie rechtmatig is benoemd en deze, in voorkomend geval, te wraken.

³⁸ In zijn samenstelling na 2018.

³⁹ Artikel 2 en artikel 19, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest.

⁴⁰ Arrest van 22 maart 2022, Prokurator Generalny e.a (Tuchtkamer van de Sąd Najwyższy – Benoeming) (C-508/19, EU:C:2022:201, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak), dat wordt besproken in de onderhavige rubriek.

Dat is bij de rechter die heeft verzocht om een prejudiciële beslissing in zaak C-181/21 niet het geval, aangezien noch uit de verwijzingsbeslissing, noch uit het dossier waarover het Hof beschikt blijkt dat die rechter op grond van de regels van nationaal recht aldus zou kunnen handelen. De in zaak C-181/21 gevraagde uitlegging van de bepalingen van het Unierecht beantwoordt dus niet aan een objectieve behoefte die verband houdt met een beslissing die de verwijzende rechter in het hoofdgeding alleen zou kunnen nemen.

Met betrekking tot zaak C-269/21 merkt het Hof op dat de verwijzende rechter zelf benadrukt dat de beschikking van de rechtsprekende formatie van drie rechters waarbij zijn eigen beslissing is herzien en het verzoek van de betrokken consumenten om voorlopige maatregelen is afgewezen, niet meer vatbaar is voor beroep en dus naar Pools recht als definitief moet worden beschouwd. Die rechter wijst weliswaar op de rechtsonzekerheid rond deze beschikking wegens de twijfel ten aanzien van de vraag of de rechtsprekende formatie die de beschikking had gegeven, wel rechtmatig was samengesteld omdat rechter A.T. daarvan deel uitmaakte, maar hij geen enkele bepaling van Pools procesrecht aan die hem de bevoegdheid zou toekennen om, bovendien als alleensprekende rechter, na te gaan of een definitieve beschikking op een dergelijk verzoek die is gegeven door een rechtsprekende formatie van drie rechters, wel in overeenstemming is met – met name – het Unierecht. Overigens blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de beschikking van de kamer van drie rechters bindend is voor de verwijzende rechter en dat deze laatste niet bevoegd is om een rechter die deel uitmaakt van de rechtsprekende formatie die deze beschikking heeft gegeven, te „wraken”, noch om deze beschikking opnieuw ter discussie te stellen.

Het Hof stelt dan ook vast dat de verwijzende rechter in zaak C-269/21 krachtens de regels van nationaal recht niet bevoegd is om de rechtmatigheid in het licht van met name het Unierecht te beoordelen van de rechtsprekende formatie van drie rechters die de beschikking heeft gegeven waarbij definitief op het verzoek om voorlopige maatregelen is beslist, en in het bijzonder van de omstandigheden waarin rechter A.T. is benoemd, en om die beschikking eventueel opnieuw ter discussie te stellen.

Aangezien het door verzoekers in het hoofdgeding ingediende verzoek om voorlopige maatregelen in zijn geheel is afgewezen, is de behandeling van dit verzoek dus definitief afgesloten door de formatie van drie rechters. De in zaak C-269/21 gestelde vragen hebben dus intrinsiek betrekking op een fase van de procedure in het hoofdgeding die definitief is afgesloten en losstaat van het bodemgeschil, dat als enige aanhangig blijft bij de verwijzende rechter. Zij beantwoorden dus niet aan een objectieve behoefte die inherent is aan de beslechting van dit geding, maar beogen van het Hof een algemene beoordeling van de procedure voor de benoeming van gewone rechters in Polen te verkrijgen, die losstaat van de behoeften van dit geding.

2. Beroepsethiek

Arrest van 5 juni 2023 (Grote kamer), Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#))

„Niet-nakoming door een lidstaat – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Rechtsstaat – Daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden – Rechterlijke onafhankelijkheid – Artikel 267 VWEU – Mogelijkheid om aan het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen – Voorrang van het Unierecht – Bevoegdheden inzake de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van rechters en op het gebied van arbeidsrecht, sociale zekerheid en pensionering van de rechters van de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen) die zijn verleend aan de tuchtkamer van deze instantie – Verbod voor de nationale rechterlijke instanties om de legitimiteit van de rechterlijke instanties en de grondwettelijke organen in twijfel te trekken dan wel om de wettigheid van de benoeming van rechters of hun rechterlijke bevoegdheden te beoordelen – Kwalificatie als „tuchtrechtelijk vergrijp” van het onderzoek dat een rechter verricht om na te gaan of voldaan is aan bepaalde vereisten met betrekking tot een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld – Exclusieve bevoegdheid van de kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy om vragen over het gebrek aan onafhankelijkheid van een rechterlijke instantie of een rechter te onderzoeken – Artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten – Recht op eerbiediging van het privéleven en op bescherming van persoonsgegevens – Verordening (EU) 2016/679 – Artikel 6, lid 1, eerste alinea, onder c) en e), en lid 3, tweede alinea – Artikel 9, lid 1 – Gevoelige gegevens – Nationale regeling op grond waarvan rechters hun lidmaatschap van verenigingen, stichtingen en politieke partijen alsook hun functies binnen deze organisaties moeten opgeven en op grond waarvan deze gegevens online moeten worden bekendgemaakt”

In 2017 zijn binnen de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen) twee nieuwe kamers ingesteld: de Izba Dyscyplinarna (tuchtkamer) en de Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (kamer voor bijzondere controle en publieke zaken; hierna: „kamer voor bijzondere controle”).

Bij een in 2020 in werking getreden wet van 20 december 2019 waarbij de wet betreffende de Sąd Najwyższy is gewijzigd, hebben die twee kamers nieuwe bevoegdheden toegekend gekregen. Zo kunnen zij sindsdien onder meer toestemming verlenen om een strafprocedure in te leiden tegen rechters of om rechters in voorlopige hechtenis te nemen.⁴¹ De kamer voor bijzondere controle is exclusief bevoegd geworden om klachten en rechtsvragen met betrekking tot de onafhankelijkheid van een rechterlijke instantie of rechter te onderzoeken.⁴² In die wijzigingswet is bovendien

⁴¹ Gewijzigde wet betreffende de Sąd Najwyższy, artikel 27, § 1.

⁴² Zo is de kamer voor bijzondere controle en publieke zaken onder meer bevoegd om kennis te nemen van verzoeken tot wraking van rechters of van klachten over een gebrek aan onafhankelijkheid van een rechterlijke instantie of rechter, alsmede van beroepen waarbij wordt verzocht rechterlijke beslissingen onrechtmatig te verklaren, wanneer deze onrechtmatigheid erin bestaat dat de status van een tot rechter benoemde persoon die uitspraak heeft gedaan in de zaak, in twijfel wordt getrokken (gewijzigde wet betreffende de Sąd Najwyższy,

bepaald dat de Sąd Najwyższy – waaronder laatstgenoemde kamer – de legitimiteit van de rechterlijke instanties, de grondwettelijke organen van de staat en de organen voor de controle en bescherming van het recht niet in twijfel mag trekken en niet bevoegd is om de rechtmatigheid van de benoeming van een rechter vast te stellen of te beoordelen.⁴³ In dezelfde wet wordt ook verduidelijkt wanneer rechters zich schuldig maken aan een „tuchtrechtelijk vergrijp”.⁴⁴

Bij diezelfde wijzigingswet zijn tevens nieuwe bepalingen in de wet betreffende de gewone rechterlijke instanties opgenomen die vergelijkbaar zijn met de wijzigingen in de wet betreffende de Sąd Najwyższy.⁴⁵ Die wijzigingswet bepaalt tevens welke regels van toepassing zijn op de eventuele strafvervolgning van rechters van de gewone rechterlijke instanties.⁴⁶ In die wet is verder bepaald dat deze rechters alsook de rechters van de Sąd Najwyższy moeten opgeven van welke verenigingen, stichtingen zonder winstoogmerk en politieke partijen zij lid zijn of zijn geweest – ook voordat zij in hun ambt werden benoemd – en dat deze informatie online moet worden bekendgemaakt.⁴⁷ Veel van deze nieuwe bepalingen gelden ook voor de administratieve rechterlijke instanties.⁴⁸

Daar de Commissie van mening is dat Polen zijn Unierechtelijke verplichtingen niet is nagekomen door die nieuwe regels vast te stellen⁴⁹, heeft zij krachtens artikel 258 VWEU een beroep wegens niet-nakoming bij het Hof ingesteld.

In zijn arrest in deze zaak wijst het Hof (Grote kamer) het door de Commissie ingestelde beroep toe. Het stelt vast dat die nieuwe nationale bepalingen afbreuk doen aan de

artikel 26, §§ 2-6). Die kamer is tevens bij uitsluiting bevoegd om aan de Sąd Najwyższy voorgelegde rechtsvragen over de onafhankelijkheid van een rechterlijke instantie of rechter te onderzoeken (gewijzigde wet betreffende de Sąd Najwyższy, artikel 82, §§ 2-5).

⁴³ Gewijzigde wet betreffende de Sąd Najwyższy, artikel 29, §§ 2 en 3.

⁴⁴ Een rechter van de Sąd Najwyższy is tuchtrechtelijk aansprakelijk voor professionele tekortkomingen, waaronder kennelijke en grove schendingen van rechtsregels, handelen of nalaten waardoor de werking van een rechterlijke autoriteit kan worden belemmerd of ernstig kan worden ondermijnd, of handelen waardoor in twijfel wordt getrokken of de arbeidsverhouding van een rechter bestaat, of een rechter geldig is benoemd dan wel of een grondwettelijk orgaan van de Republiek Polen legitiem is (gewijzigde wet betreffende de Sąd Najwyższy, artikel 72, § 1).

⁴⁵ Zo zijn in artikel 42a van de gewijzigde wet betreffende de gewone rechterlijke instanties de bewoordingen van artikel 29, §§ 2 en 3, van de gewijzigde wet betreffende de Sąd Najwyższy overgenomen, en zijn in artikel 107, § 1, van eerstgenoemde wet de bewoordingen van artikel 72, § 1, van de gewijzigde wet betreffende de Sąd Najwyższy overgenomen (zie hierboven).

⁴⁶ Zie artikel 80 en artikel 129, §§ 1-3, van de gewijzigde wet betreffende de gewone rechterlijke instanties.

⁴⁷ Artikel 88a van de gewijzigde wet betreffende de gewone rechterlijke instanties bepaalt in §§ 1 en 4:

„§ 1. Een rechter is verplicht een schriftelijke verklaring in te dienen over:

1) zijn lidmaatschap van een vereniging, onder vermelding van de naam en de statutaire zetel van de vereniging, de door hem uitgeoefende functies en de duur van zijn lidmaatschap;

2) de functie die hij heeft uitgeoefend binnen een orgaan van een stichting zonder winstoogmerk, onder vermelding van de naam en de statutaire zetel van de stichting en de periode gedurende welke de functie werd uitgeoefend;

3) zijn lidmaatschap van een politieke partij vóór zijn benoeming tot rechter en zijn lidmaatschap van een politieke partij tijdens zijn ambtstermijn vóór 29 december 1989, onder vermelding van de naam van de partij, de uitgeoefende functies en de duur van zijn lidmaatschap.

[...]

§ 4. De gegevens in de in § 1 bedoelde verklaringen zijn openbaar en worden [...] beschikbaar gesteld in het Biuletyn Informacji Publicznej (bulletin voor publieke informatie) [...].”

Wat de rechters van de Sąd Najwyższy betreft, zie artikel 45, § 3, van de gewijzigde wet betreffende de Sąd Najwyższy.

⁴⁸ Zie met name artikel 5, §§ 1a en 1b, artikel 8, § 2, artikel 29, § 1, en artikel 49, § 1, van de gewijzigde wet betreffende de administratieve rechterlijke instanties.

⁴⁹ De Commissie is van mening dat Polen de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, op grond waarvan de lidstaten moeten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren, krachtens artikel 47 van het Handvest, dat betrekking heeft op het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op toegang tot een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld, krachtens artikel 267, tweede en derde alinea, VWEU, op grond waarvan bepaalde nationale rechterlijke instanties een verzoek om een prejudiciële beslissing mogen indienen (tweede alinea) en andere een dergelijk verzoek moeten indienen (derde alinea), krachtens het beginsel van voorrang van het Unierecht en krachtens de artikelen 7 en 8 van het Handvest en artikel 6, lid 1, eerste alinea, onder c) en e), artikel 6, lid 3, en artikel 9, lid 1, AVG, betreffende het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens.

door artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU juncto artikel 47 van het Handvest gewaarborgde rechterlijke onafhankelijkheid en bovendien in strijd zijn met de verplichtingen die op de nationale rechterlijke instanties rusten in het kader van het mechanisme van de prejudiciële verwijzing, alsook met het beginsel van voorrang van het Unierecht. Voorts maken de bepalingen op grond waarvan rechters bepaalde informatie moeten opgeven en de aldus verzamelde informatie online moet worden bekendgemaakt, inbreuk op het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens, zoals verankerd in het Handvest en de AVG.

Wat in de eerste plaats zijn bevoegdheid betreft om zich uit te spreken over de grieven van de Commissie die betrekking hebben op schending van artikel 19, lid 1, VEU juncto artikel 47 van het Handvest en van het beginsel van voorrang van het Unierecht, brengt het Hof in herinnering dat de Unie berust op waarden die de lidstaten gemeen hebben⁵⁰ en dat de eerbiediging van deze waarden een voorwaarde voor toetreding tot de Unie vormt⁵¹. De Unie omvat dus staten die deze waarden geheel uit vrije wil hebben onderschreven, waarbij de eerbiediging en bevordering van deze waarden de fundamentele premisse vormt voor het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten. De eerbiediging door een lidstaat van deze waarden is dan ook een voorwaarde voor het genot van alle rechten die voortvloeien uit de toepassing van de Verdragen op die lidstaat, en kan niet worden gereduceerd tot een verplichting die een kandidaat-lidstaat enkel moet nakomen om tot de Unie toe te treden en die hij na zijn toetreding naast zich neer kan leggen. Het Hof merkt in dit verband op dat artikel 19 VEU het in artikel 2 VEU neergelegde rechtsstaatbeginsel concretiseert⁵² en bepaalt dat het aan de lidstaten staat om te voorzien in een stelsel van rechtsmiddelen en procedures om de justitiabelen daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te garanderen. Het Hof is bijgevolg van oordeel dat de vereisten die voortvloeien uit de eerbiediging van waarden en beginselen zoals de rechtsstaat, daadwerkelijke rechtsbescherming en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de nationale identiteit van een lidstaat in de zin van artikel 4, lid 2, VEU niet kunnen aantasten.

Het Hof benadrukt dan ook dat de lidstaten bij de keuze van hun grondwettelijk model moeten voldoen aan het uit artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU voortvloeiende vereiste van rechterlijke onafhankelijkheid en dat zij dus met name ervoor moeten zorgen dat zij, wat de waarde van de rechtsstaat betreft, elke teruggang in hun wettelijke regeling van de rechterlijke organisatie voorkomen, onder meer door geen regels vast te stellen die de onafhankelijkheid van de rechters zouden ondermijnen.

Daarnaast brengt het Hof in dit verband in herinnering dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest, de lidstaten een

⁵⁰ Artikel 2 VEU.

⁵¹ Artikel 49 VEU.

⁵² Zie in dit verband arrest van 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, punt 32), dat wordt besproken in rubriek II. 3. („Bezoldiging”).

duidelijke en nauwkeurige resultaatsverplichting oplegt waaraan geen enkele voorwaarde is verbonden met betrekking tot de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechterlijke instanties die gehouden zijn het Unierecht uit te leggen en toe te passen en met betrekking tot het vereiste dat die instanties vooraf bij wet zijn ingesteld, en rechtstreekse werking heeft waardoor overeenkomstig het beginsel van voorrang van het Unierecht elke bepaling, rechtspraak of nationale praktijk die in strijd is met die Unierechtelijke bepalingen, buiten toepassing moeten worden gelaten. Aangezien het Hof bij uitsluiting bevoegd is om het Unierecht bindend uit te leggen, is het betrokken nationale grondwettelijk hof dan ook verplicht om zijn eigen rechtspraak te wijzigen wanneer deze onverenigbaar is met het Unierecht zoals dit door het Hof is uitgelegd. Het Hof verklaart zich derhalve bevoegd om de door de Commissie aangevoerde grieven te onderzoeken.

Wat in de tweede plaats de inhoud van die grieven betreft, oordeelt het Hof dat Polen, door de bepalingen vast te stellen op grond waarvan rechters informatie moeten opgeven over hun activiteiten in verenigingen en stichtingen zonder winstoogmerk en over hun lidmaatschap van een politieke partij vóór hun benoeming, en op grond waarvan deze informatie moet worden bekendgemaakt⁵³, inbreuk heeft gemaakt op het recht op eerbiediging van het privéleven en op het recht op bescherming van persoonsgegevens, zoals verankerd in het Handvest⁵⁴ en in de AVG⁵⁵.

Na tot de slotsom te zijn gekomen dat de AVG, meer bepaald artikel 6, lid 1, eerste alinea, onder c) en e), en artikel 9, lid 1, van deze verordening, in deze zaak van toepassing is, stelt het Hof vast dat de doelstellingen die Polen heeft aangevoerd om de betrokken bepalingen te rechtvaardigen, namelijk het beperken van het risico dat rechters bij de uitoefening van hun ambt worden beïnvloed door overwegingen die verband houden met particuliere of politieke belangen, en het versterken van het vertrouwen van de justitiabelen in het bestaan van een dergelijke onpartijdigheid, zijn aan te merken als door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang in de zin van artikel 52, lid 1, van het Handvest of als gerechtvaardigde doelstellingen van algemeen belang in de zin van de AVG⁵⁶. Het Hof brengt echter in herinnering dat het weliswaar zo is dat ter verwezenlijking van een dergelijke doelstelling beperkingen mogen worden gesteld aan de uitoefening van de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde rechten, maar dat dergelijke beperkingen met name daadwerkelijk moeten beantwoorden aan die doelstelling en daaraan evenredig moeten zijn.

In het kader van zijn beoordeling of de betrokken maatregelen noodzakelijk zijn, merkt het Hof op dat Polen niet duidelijk en concreet heeft uiteengezet waarom de bekendmaking van informatie over de vraag of een rechter vóór 29 december 1989,

⁵³ Artikel 88a van de gewijzigde wet betreffende de gewone rechterlijke instanties, artikel 45, § 3, van de gewijzigde wet betreffende de Sąd Najwyższy en artikel 8, § 2, van de gewijzigde wet betreffende de administratieve rechterlijke instanties.

⁵⁴ Artikel 7 en artikel 8, lid 1, van het Handvest.

⁵⁵ Artikel 6, lid 1, eerste alinea, onder c) en e), artikel 6, lid 3, en artikel 9, lid 1, AVG.

⁵⁶ In de zin van artikel 6, lid 3, en artikel 9, lid 2, onder g), AVG.

voordat hij tot rechter werd benoemd en tijdens de uitoefening van zijn ambt, lid was van een politieke partij, op dit moment kan bijdragen tot een versterking van het recht van de justitiabelen om hun zaak voor te leggen aan een rechterlijke instantie die voldoet aan het vereiste van onpartijdigheid. Gelet op de specifieke context waarin de wijzigingswet en de betrokken maatregelen zijn vastgesteld, is het Hof overigens van oordeel dat die maatregelen in werkelijkheid met name zijn vastgesteld om de professionele reputatie van de betrokken rechters en hun imago bij de justitiabelen te schaden. Die maatregelen zijn volgens het Hof dan ook ongeschikt om de in deze zaak ingeroepen legitieme doelstelling te bereiken.

Wat de overige gegevens betreft, namelijk die inzake het huidige of vroegere lidmaatschap van een vereniging of stichting zonder winstoogmerk, oordeelt het Hof dat niet a priori kan worden uitgesloten dat het online bekendmaken van dergelijke gegevens ertoe bijdraagt dat eventuele belangenconflicten aan het licht komen die mogelijk van invloed zijn op de onpartijdige uitoefening van de taken van de betrokken rechters wanneer zij bepaalde zaken behandelen. Bovendien kan een dergelijke transparantie volgens het Hof meer in het algemeen ertoe bijdragen dat het vertrouwen van de justitiabelen in die onpartijdigheid en in de rechtsbedeling wordt versterkt. Het Hof merkt echter op dat de betrokken persoonsgegevens in casu met name betrekking hebben op perioden vóór de datum vanaf welke een rechter de vereiste verklaring moet overleggen. Aangezien niet is vastgelegd tot hoever deze perioden kunnen teruggaan, kan volgens het Hof niet worden aangenomen dat de betrokken maatregelen beperkt zijn tot wat strikt noodzakelijk is om bij te dragen tot de versterking van het recht van de justitiabelen om hun zaak voor te leggen aan een rechterlijke instantie die voldoet aan het vereiste van onpartijdigheid. Wat daarnaast de afweging betreft die moet worden gemaakt tussen de nagestreefde doelstelling van algemeen belang en de betrokken rechten, merkt het Hof om te beginnen op dat het online bekendmaken van de betrokken nominatieve gegevens – naargelang van het doel van de betrokken verenigingen of stichtingen zonder winstoogmerk – informatie kan onthullen over bepaalde gevoelige aspecten van het privéleven van de betrokken rechters, met name hun godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuigingen. Vervolgens stelt het Hof vast dat de verwerking van de betrokken persoonsgegevens ertoe leidt dat deze gegevens op het internet vrij toegankelijk worden gemaakt voor het grote publiek en dus voor een potentieel onbeperkt aantal personen. Ten slotte merkt het Hof op dat in de specifieke context waarin de aan de orde zijnde maatregelen zijn vastgesteld, de online bekendmaking van die gegevens de betrokken rechters kan blootstellen aan het risico op ontoelaatbare stigmatisering, doordat de perceptie die zowel de justitiabelen als het grote publiek van die rechters hebben, op ongerechtvaardigde wijze ongunstig wordt beïnvloed, alsmede aan het risico op een ontoelaatbare belemmering van hun loopbaan. Het Hof komt dan ook tot de slotsom dat een verwerking van persoonsgegevens als die welke in deze zaak aan de orde is, een bijzonder ernstige inmenging in de grondrechten van de betrokkenen op eerbiediging van hun privéleven en op bescherming van hun persoonsgegevens vormt.

Het Hof weegt vervolgens de ernst van deze inmenging af tegen het belang van de ingeroepen doelstelling van algemeen belang en stelt vast dat deze afweging – gelet op de algemene en specifieke nationale context waarin de betrokken maatregelen zijn vastgesteld, en op de bijzonder ernstige gevolgen die deze maatregelen kunnen meebrengen voor de betrokken rechters – niet leidt tot een evenwichtige uitkomst. In vergelijking met de status quo ante van het voormalige nationale rechtskader vormt de online bekendmaking van de betrokken persoonsgegevens immers een potentieel aanzienlijke inmenging in de door artikel 7 en artikel 8, lid 1, van het Handvest gewaarborgde grondrechten, zonder dat deze inmenging in casu kan worden gerechtvaardigd door eventueel daaruit resulterende voordelen die verband houden met het voorkomen van belangenconflicten van rechters en het versterken van het vertrouwen in de onpartijdigheid van rechters.

3. Bezoldiging

Arrest van 27 februari 2018 (Grote kamer), Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, [EU:C:2018:117](#))

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 19, lid 1, VEU – Rechtsmiddelen – Daadwerkelijke rechtsbescherming – Rechterlijke onafhankelijkheid – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 47 – Verlaging van de salarissen in de nationale openbare dienst – Bezuinigingsmaatregelen”

De Portugese wetgever heeft vanaf oktober 2014 een tijdelijke salarisverlaging ingevoerd voor een reeks ambtsdragers en personen die werkzaam zijn in de publieke sector, onder wie de rechters van de Tribunal de Contas (rekenkamer, Portugal). Bij een wet uit 2015 zijn die kortingsmaatregelen met ingang van 1 januari 2016 stapsgewijs ingetrokken.

De Associação Sindical dos Juízes Portugueses (vakbond van Portugese rechters; hierna: „ASJP”) heeft namens leden van de Tribunal de Contas bij de Supremo Tribunal Administrativo (hoogste bestuursrechter, Portugal) beroep ingesteld tegen die bezuinigingsmaatregelen. De ASJP is van mening dat de maatregelen tot salarisverlaging inbreuk maken op het „beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid”, dat niet alleen is opgenomen in de Portugese grondwet, maar ook is vastgelegd in het Unierecht.

Volgens de Supremo Tribunal Administrativo (hierna: „verwijzende rechter”) zijn de maatregelen tot tijdelijke verlaging van de salarissen in de publieke sector ingegeven door de noodzaak om het buitensporige Portugese begrotingstekort terug te dringen, waartoe de Portugese regering door de Unie is verplicht in ruil voor onder meer de toekenning van financiële bijstand. De verwijzende rechter wijst er echter op dat de Portugese Staat ook gehouden is om de algemene beginselen van het Unierecht te eerbiedigen, waaronder het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid, dat zowel op de rechterlijke instanties van de lidstaten als op die van de Unie van toepassing is. Volgens

de verwijzende rechter wordt de daadwerkelijke rechtsbescherming van de uit de rechtsorde van de Unie voortvloeiende rechten immers in eerste instantie door de nationale rechterlijke instanties gewaarborgd. Zij dienen deze bescherming te verzekeren met eerbiediging van de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De verwijzende rechter benadrukt dat de onafhankelijkheid van de rechtsprekende organen afhangt van de waarborgen die zijn verbonden aan het statuut van hun leden, ook wat hun bezoldiging betreft. Hij verzoekt het Hof dan ook om een prejudiciële beslissing over de vraag of het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid zich ertegen dat verzet dat op leden van de rechterlijke macht van een lidstaat algemene maatregelen tot salarisverlaging worden toegepast die, zoals in casu, samenhangen met verplichtingen om een buitensporig begrotingstekort weg te werken, alsmede met een programma voor financiële bijstand van de Unie.

Het Hof (Grote kamer) wijst er in zijn arrest om te beginnen op dat artikel 19 VEU, dat het in artikel 2 VUE verankerde rechtsstaatbeginsel concretiseert, het rechterlijk toezicht op de eerbiediging van de rechtsorde van de Unie niet alleen toevertrouwt aan het Hof, maar ook aan de rechters van de lidstaten. Het brengt in dit verband in herinnering dat het inherent is aan de rechtsstaat dat er effectieve rechterlijke toetsing bestaat om de naleving van het Unierecht te verzekeren. Hieruit 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 op de onder het Unierecht vallende gebieden, moeten voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming. Voor zover de Tribunal de Contas zich als rechterlijke instantie kan uitspreken over vragen die de toepassing of de uitlegging van het Unierecht betreffen, moet Portugal dus waarborgen dat deze instantie voldoet aan de vereisten die inherent zijn aan daadwerkelijke rechtsbescherming.

Het Hof wijst er in dit verband op dat voor het waarborgen van die bescherming de instandhouding van de onafhankelijkheid van een dergelijke instantie essentieel is, zoals wordt bevestigd door artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, dat de toegang tot een „onafhankelijk” gerecht noemt als een van de vereisten voor het fundamentele recht op een doeltreffende voorziening in rechte. De waarborg van onafhankelijkheid is immers niet alleen geboden op het niveau van de Unie, maar ook op het niveau van de lidstaten, met betrekking tot de nationale rechterlijke instanties. Dat begrip onafhankelijkheid veronderstelt met name dat de betrokken instantie haar rechtsprekende 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, en aldus 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. Dat rechters een bezoldiging ontvangen die qua omvang in overeenstemming is met het belang van de functie die zij uitoefenen, is volgens het Hof een aan de rechterlijke onafhankelijkheid inherente waarborg.

Het Hof stelt echter vast dat de betrokken maatregelen tot salarisverlaging niet alleen zijn toegepast op de leden van de Tribunal de Contas en dus leken op algemene maatregelen die bedoeld waren om de nationale openbare dienst als geheel een bijdrage te laten leveren aan de bezuinigingsinspanning. Bovendien waren die maatregelen tijdelijk van aard en zijn zij op 1 oktober 2016 definitief ingetrokken. Het Hof verklaart dan ook voor recht dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU zich niet verzet tegen de toepassing van algemene maatregelen tot salarisverlaging als die in het hoofdgeding, die samenhangen met verplichtingen om een buitensporig begrotingstekort weg te werken en met een programma voor financiële bijstand van de Unie.

4. Detachering

Arrest van 16 november 2021 (Grote kamer), Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a. (C-748/19-C-754/19, [EU:C:2021:931](#))

„Prejudiciële verwijzing – Rechtsstaat – Rechterlijke onafhankelijkheid – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Nationale regeling die de minister van Justitie de mogelijkheid biedt om rechters te detacheren bij hogere rechterlijke instanties en om deze detacheringen te beëindigen – Rechtsprekende formaties in strafzaken met door de minister van Justitie gedetacheerde rechters – Richtlijn (EU) 2016/343 – Vermoeden van onschuld”

De Sąd Okręgowy w Warszawie (rechter in tweede aanleg Warschau, Polen) vraagt zich in het kader van zeven bij hem aanhangige strafzaken af of de samenstelling van de rechtsprekende formaties die in deze zaken uitspraak moeten doen, wel in overeenstemming is met het Unierecht, gelet op het feit dat een lid van die formaties is gedetacheerd op grond van een besluit van de minister van Justitie uit hoofde van de wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties ⁵⁷.

Die rechter zet uiteen dat de minister van Justitie op grond van de Poolse regels inzake de detachering van rechters een rechter kan detacheren bij een hogere strafrechtelijke instantie op basis van criteria die niet officieel bekend zijn en zonder dat het detacheringsbesluit door een rechter kan worden getoetst. Bovendien kan de minister van Justitie die detachering te allen tijde beëindigen zonder dat die beëindiging aan vooraf in de wet vastgestelde criteria is gebonden of hoeft te worden gemotiveerd.

In deze context besluit de verwijzende rechter het Hof te vragen of de betrokken regels in overeenstemming zijn met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU⁵⁸ en of zij afbreuk doen aan het in strafzaken geldende vermoeden van onschuld, dat onder meer voortvloeit uit richtlijn 2016/343.

⁵⁷ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych (wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties) van 27 juli 2001, in de ten tijde van de hoofdgedingen geldende versie (Dz. U. 2019, volgnr. 52).

⁵⁸ Volgens deze bepaling voorzien „[d]e lidstaten [...] in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren”.

Het Hof (Grote kamer) komt in zijn arrest tot het oordeel dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in het licht van artikel 2 VEU, en richtlijn 2016/343⁵⁹ zich verzetten tegen nationale bepalingen op grond waarvan de minister van Justitie van een lidstaat op basis van criteria die niet openbaar zijn gemaakt, een rechter voor bepaalde of onbepaalde tijd kan detacheren bij een hogere strafrechtelijke instantie, alsook die detachering op elk moment kan beëindigen, ongeacht of het een detachering voor bepaalde of onbepaalde tijd betreft.

Het Hof stelt allereerst vast dat de Poolse gewone rechterlijke instanties, waaronder de Sąd Okręgowy w Warszawie, deel uitmaken van het Poolse stelsel van beroepsmogelijkheden op de „onder het recht van de Unie vallende gebieden” in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Om te waarborgen dat dergelijke rechterlijke instanties in staat zijn de door die bepaling vereiste daadwerkelijke rechtsbescherming te bieden, is het essentieel dat hun onafhankelijkheid in stand wordt gehouden. Dit vereiste van onafhankelijkheid gebiedt onder meer dat de regels voor de detachering van rechters de noodzakelijke waarborgen bieden om elk risico uit te sluiten dat deze detachering wordt gebruikt als middel om politieke controle uit te oefenen op de inhoud van rechterlijke beslissingen.

Het Hof benadrukt in dit verband dat het feit dat de minister van Justitie rechters alleen met hun instemming kan detacheren, weliswaar een belangrijke procedurele waarborg vormt, maar dat er niettemin enkele elementen zijn die volgens de verwijzende rechter die minister in staat stellen de betrokken rechters te beïnvloeden en die twijfels kunnen doen rijzen over hun onafhankelijkheid. Het Hof merkt in het kader van zijn analyse van die verschillende elementen in de eerste plaats op dat, om willekeur en het risico van manipulatie te voorkomen, het besluit tot detachering van een rechter en het besluit waarbij die detachering wordt beëindigd, moeten worden genomen op basis van vooraf bekende criteria en naar behoren moeten worden gemotiveerd. Verder wijst het Hof erop dat aangezien de beëindiging van de detachering van een rechter zonder diens instemming voor die rechter gevolgen kan hebben die vergelijkbaar zijn met die van een tuchtrechtelijke sanctie, een dergelijke maatregel in rechte moet kunnen worden aangevochten overeenkomstig een procedure waarmee de rechten van de verdediging volledig worden gewaarborgd. Het Hof wijst er bovendien op dat de minister van Justitie tevens de functie van procureur-generaal bekleedt, zodat hij in een bepaalde strafzaak invloed heeft op zowel de gewone openbaar aanklager als de gedetacheerde rechters, hetgeen bij de justitiabelen legitieme twijfel kan doen rijzen over de onpartijdigheid van die gedetacheerde rechters. Ten slotte stelt het Hof vast dat gedetacheerde rechters die deel uitmaken van de rechtsprekende formaties die uitspraak moeten doen in de hoofdingingen, ook de functie uitoefenen van adjunct-tuchtfunctionaris bij de instantie die belast is met het onderzoek in tuchtprocedures tegen rechters van de gewone rechterlijke instanties. De cumulatie van deze twee functies, in een context waarin ook

⁵⁹ Artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 2016/343.

de adjunct-tuchtfunctionarissen bij die instantie door de minister van Justitie worden benoemd, kan volgens het Hof bij de justitiabelen legitieme twijfel doen rijzen over de vraag of de andere leden van de betrokken rechtsprekende formaties niet zullen worden beïnvloed door externe factoren.

Volgens het Hof kunnen die verschillende omstandigheden, in hun onderling verband beschouwd en onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten eindbeoordelingen, tot de slotsom leiden dat de minister van Justitie bevoegd is om op basis van onbekende criteria rechters te detacheren bij een hogere rechterlijke instantie en om deze detachering te beëindigen zonder dit besluit te hoeven motiveren, met als gevolg dat deze rechters gedurende de periode waarin zij zijn gedetacheerd, de waarborgen en de onafhankelijkheid ontberen die iedere rechter normaal gesproken in een rechtsstaat zou moeten genieten. Een dergelijke bevoegdheid kan niet worden geacht verenigbaar te zijn met de verplichting om het vereiste van onafhankelijkheid in acht te nemen.

5. Overplaatsing

Arrest van 6 oktober 2021 (Grote kamer), W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming) (C-487/19, [EU:C:2021:798](#))

„Prejudiciële verwijzing – Rechtsstaat – Daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Beginselen van onafzetbaarheid en onafhankelijkheid van rechters – Onvrijwillige overplaatsing van een rechter bij een gewone rechterlijke instantie – Beroep – Niet-ontvankelijkheidsbeschikking van een rechter bij de Sąd Najwyższy (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) [hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke zaken en strafzaken (kamer voor bijzondere controle en publieke zaken), Polen] – Rechter benoemd door de president van de Republiek Polen op basis van een besluit van de nationale raad voor de rechtspraak ondanks een rechterlijke beslissing tot opschorting van de tenuitvoerlegging van dat besluit in afwachting van een prejudiciële beslissing van het Hof – Rechter die geen vooraf bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig gerecht vormt – Voorrang van het Unierecht – Mogelijkheid om een dergelijke niet-ontvankelijkheidsbeschikking non-existent te verklaren”

In het arrest in deze zaak, waarvan de feiten en het rechtskader hierboven zijn uiteengezet⁶⁰, stelt het Hof vast dat een gewone rechterlijke instantie, zoals een Sąd Okręgowy (rechter in eerste of tweede aanleg, Polen), deel uitmaakt van het Poolse stelsel van beroepsmogelijkheden „op de onder het recht van de Unie vallende gebieden” in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Om te waarborgen dat een dergelijke rechterlijke instantie in staat is de door die bepaling vereiste daadwerkelijke rechtsbescherming te bieden, is het essentieel dat haar onafhankelijkheid in stand

⁶⁰ Zie voor de feiten en het rechtskader van het geding rubriek II. 1. („Benoeming”).

wordt gehouden. Een onvrijwillige overplaatsing van een rechter zou afbreuk kunnen doen aan de beginselen van onafzetbaarheid en onafhankelijkheid van rechters. Zo'n overplaatsing kan namelijk niet alleen invloed hebben op de omvang van de bevoegdheden van de betrokken rechter en op de behandeling van de aan hem toevertrouwde dossiers, maar ook aanzienlijke gevolgen hebben voor zijn leven en loopbaan. Een onvrijwillige overplaatsing kan dus worden gebruikt als middel om toezicht uit te oefenen op de inhoud van rechterlijke beslissingen en kan gevolgen hebben die vergelijkbaar zijn met die van een tuchtrechtelijke sanctie. Het vereiste van rechterlijke onafhankelijkheid gebiedt dan ook dat de regels voor onvrijwillige overplaatsingen van rechters de noodzakelijke waarborgen bieden om te voorkomen dat deze onafhankelijkheid in gevaar wordt gebracht door directe of indirecte inmenging van buitenaf. Dergelijke overplaatsingsmaatregelen, die slechts kunnen worden genomen om legitieme redenen die in het bijzonder verband houden met de verdeling van de beschikbare middelen, moeten derhalve in rechte kunnen worden aangevochten overeenkomstig een procedure waarmee de rechten van de verdediging volledig worden gewaarborgd.

6. Bevordering

Arrest van 7 september 2023 (Eerste kamer), Asociația « Forumul Judecătorilor din România » (C-216/21, [EU:C:2023:628](#))

„Prejudiciële verwijzing – Beschikking 2006/928/EG – 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 – Artikel 2 VEU – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Rechtsstaat – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 47 – Rechterlijke onafhankelijkheid – Nationale regeling tot wijziging van het stelsel voor de bevordering van rechters”

In 2019 heeft de Consiliul Superior al Magistraturii (hoge raad voor de magistratuur, Roemenië; hierna: „CSM”) een hervorming van de procedure voor de bevordering van rechters naar een hogere rechterlijke instantie goedgekeurd. De Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (vereniging „Forum van Roemeense rechters”) en een particulier vechten die hervorming aan voor de Curte de Apel Ploiești (rechter in tweede aanleg Ploiești, Roemenië).

Verzoekers in het hoofdgeding betogen dat het feit dat de oude schriftelijke examens worden vervangen door een beoordeling van het werk en het gedrag van de kandidaten door de president en de leden van de betrokken hogere rechterlijke instantie, betekent dat de bevorderingsregeling een subjectief en discretionair karakter krijgt. De Curte de Apel Ploiești wendt zich tot het Hof met de vraag of een dergelijke hervorming strookt met het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid.

Het Hof oordeelt in zijn arrest dat een nationale regeling inzake het stelsel voor de bevordering van rechters moet waarborgen dat het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid wordt geëerbiedigd.

Het Hof verklaart in dit verband ook dat het Unierecht zich in beginsel niet ertegen voorziet dat de bevordering van rechters naar een hogere rechterlijke instantie wordt gebaseerd op een beoordeling van het werk en het gedrag van de betrokkenen door een commissie die is samengesteld uit de president en de leden van die hogere rechterlijke instantie. De materiële voorwaarden en de procedureregels op grond waarvan de bevorderingsbesluiten worden vastgesteld, moeten echter van dien aard zijn dat zij bij de justitiabelen geen legitieme twijfel kunnen doen rijzen over de vraag of de betrokken rechters, wanneer zij eenmaal zijn bevorderd, onafhankelijk en onpartijdig zullen zijn.

Het Hof merkt op dat de procedure voor de bevordering van Roemeense rechters naar een hogere rechterlijke instantie uit twee fasen bestaat. De eerste fase, die bevordering „zonder overplaatsing” wordt genoemd, is gebaseerd op een schriftelijk vergelijkend onderzoek dat bedoeld is om zowel de theoretische kennis als de praktische vaardigheden van de kandidaten te toetsen. De tweede fase, die „daadwerkelijke bevordering” wordt genoemd, stelt kandidaten die reeds „zonder overplaatsing” zijn bevorderd, in staat om daadwerkelijk in een hogere rechterlijke instantie te worden aangesteld.

Alleen in het kader van die tweede fase wordt de beoordeling uitgevoerd door een commissie die bij elke rechterlijke instantie in tweede aanleg is samengesteld uit de president van die instantie en vier van haar leden, die worden aangewezen door de afdeling voor rechters van de CSM.

Hoewel de hervorming van de tweede fase volgens de Curte de Apel Ploiești kan leiden tot een concentratie van bevoegdheden bij bepaalde leden van die beoordelingscommissie, en meer in het bijzonder bij de president van de betrokken rechterlijke instantie, kan zij als zodanig niet als onverenigbaar met het Unierecht worden beschouwd.

Het staat aan de Curte de Apel Ploiești om na te gaan of die concentratie van bevoegdheden, op zichzelf of in combinatie met andere factoren, degenen die hiervan profiteren in de praktijk in staat kan stellen de beslissingen van de betrokken rechters te sturen en aldus een gebrek aan onafhankelijkheid of een schijn van partijdigheid van die rechters te creëren, hetgeen het vertrouwen kan ondermijnen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving en een rechtsstaat bij de justitiabelen moet wekken. Volgens het Hof bevat het dossier geen enkel element waaruit blijkt dat die eventuele concentratie van bevoegdheden op zichzelf in de praktijk een dergelijke mogelijkheid tot beïnvloeding zou kunnen bieden, noch enig ander element dat, in combinatie met die concentratie van bevoegdheden, zodanige gevolgen zou kunnen hebben dat bij de

justitiabelen legitieme twijfel ontstaat over de onafhankelijkheid van de bevorderde rechters.

Wat de materiële voorwaarden voor de vaststelling van de besluiten tot daadwerkelijke bevordering en, in het bijzonder, de beoordeling van het werk en het gedrag van de kandidaten betreft, merkt het Hof op dat die beoordeling gebaseerd is op criteria die relevant lijken voor de beoordeling van de professionele verdiensten van de kandidaten en dat deze criteria objectief lijken te worden beoordeeld op basis van toetsbare gegevens.

De procedureregels voor de vaststelling van die besluiten lijken volgens het Hof evenmin de onafhankelijkheid van de bevorderde rechters in gevaar te kunnen brengen. De beoordelingscommissie moet haar beoordelingen immers motiveren en de betrokken kandidaat kan die beoordelingen aanvechten bij de afdeling voor rechters van de CSM.

7. Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid

Arrest van 26 maart 2020 (Grote kamer), Miasto Łowicz en Prokurator Generalny (C-558/18 en C-563/18, [EU:C:2020:234](#))

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Rechtsstaat – Daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden – Beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid – Op nationale rechters toepasselijke tuchtregeling – Bevoegdheid van het Hof – Artikel 267 VWEU – Ontvankelijkheid – Uitlegging die voor de verwijzende rechterlijke instantie noodzakelijk is voor het wijzen van haar vonnis – Begrip”

In zijn arrest verklaart het Hof (Grote kamer) de door de Sąd Okręgowy w Łodzi (rechter in eerste aanleg Łódź, Polen) en de Sąd Okręgowy w Warszawie (rechter in eerste aanleg Warschau, Polen) ingediende verzoeken om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk. Met hun prejudiciële vragen wensen de verwijzende rechters in wezen van het Hof te vernemen of de nieuwe Poolse regelgeving inzake de tuchtregeling voor rechters in overeenstemming is met het in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU gewaarborgde recht van de justitiabelen op daadwerkelijke rechtsbescherming.

De eerste zaak (C-558/18) betreft een geding tussen de in Polen gelegen stad Łowicz en de Poolse schatkist over een vordering tot betaling van overheidsbijdragen. De verwijzende rechter geeft aan dat het waarschijnlijk is dat de door hem te geven beslissing nadelig zal uitvallen voor de schatkist. De tweede zaak (C-563/18) betreft een strafprocedure tegen drie personen wegens in 2002 en 2003 gepleegde strafbare feiten, in het kader waarvan de verwijzende rechter moet beslissen of die personen in aanmerking komen voor buitengewone strafvermindering omdat zij met de strafrechtelijke autoriteiten hebben meegewerkt door te bekennen de hun ten laste gelegde feiten te hebben gepleegd. In beide verzoeken om een prejudiciële beslissing wordt de vrees geuit dat dergelijke beslissingen ertoe zullen leiden dat een

tuchtprocedure wordt gestart tegen de alleensprekende rechter in elk van de zaken. De verwijzende rechters wijzen op de wetswijzigingen die in 2017 in Polen zijn doorgevoerd, als gevolg waarvan de objectiviteit en de onpartijdigheid van tuchtprocedures tegen rechters niet meer zijn gewaarborgd en de onafhankelijkheid van de Poolse rechters in gevaar komt. Zij benadrukken in het bijzonder de aanzienlijke beïnvloedingsmacht waarover de minister van Justitie voortaan beschikt in tuchtprocedures tegen rechters van de gewone rechterlijke instanties, waaraan volgens hen geen passende waarborgen verbonden zijn. Volgens de verwijzende rechters geven de aldus ingerichte tuchtprocedures de wetgevende en de uitvoerende macht een middel om rechters wier beslissingen hun niet bevallen, op een zijspoor te zetten, waardoor de door die rechters te geven rechterlijke beslissingen worden beïnvloed.

Na zijn bevoegdheid tot uitlegging van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU te hebben bevestigd, spreekt het Hof zich uit over de ontvankelijkheid van de twee verzoeken om een prejudiciële beslissing. Het brengt in dit verband allereerst in herinnering dat volgens de bewoordingen van artikel 267 VWEU de gevraagde prejudiciële beslissing voor de verwijzende rechterlijke instantie „noodzakelijk” moet zijn „voor het wijzen van haar vonnis”. Uit deze bepaling, zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Hof, volgt dat de prejudiciële procedure met name vooronderstelt dat er daadwerkelijk een geding bij de nationale rechterlijke instantie aanhangig is, in het kader waarvan deze instantie rekening moet houden met de prejudiciële beslissing. Vervolgens wijst het Hof op zijn bijzondere taak in een prejudiciële procedure, die er namelijk in bestaat de verwijzende rechter bij te staan bij de beslechting van het bij hem aanhangige concrete geding, en merkt het op dat er sprake moet zijn van een zodanig verband tussen dat geding en de Unierechtelijke bepalingen waarvan om uitlegging wordt verzocht, dat die uitlegging objectief noodzakelijk is voor de door de verwijzende rechter te nemen beslissing.

In casu stelt het Hof ten eerste vast dat er geen enkel verband bestaat tussen de hoofdgedingen en het Unierecht en met name met artikel 19 lid 1, tweede alinea, VEU, waarop de prejudiciële vragen betrekking hebben. Het oordeelt dan ook dat de verwijzende rechters dit recht niet dienen toe te passen om die gedingen ten gronde te beslechten. Het Hof merkt ten tweede op dat het weliswaar reeds prejudiciële vragen ontvankelijk heeft verklaard die betrekking hadden op de uitlegging van de Unierechtelijke procedurevoorschriften die de betrokken verwijzende rechter bij het wijzen van zijn vonnis moest toepassen⁶¹, maar dat dat niet de strekking is van de vragen die in de onderhavige twee zaken zijn gesteld. Ten derde wijst het Hof erop dat met een antwoord op die vragen evenmin een uitlegging van het Unierecht lijkt te kunnen worden gegeven die de verwijzende rechters in staat zal stellen om procedurele kwesties van nationaal recht op te lossen alvorens in voorkomend geval uitspraak ten gronde te kunnen doen in de bij hen aanhangige gedingen.⁶² Het Hof oordeelt dan ook

⁶¹ Arrest van het Hof van 17 februari 2011, Weryński (C-283/09, [EU:C:2011:85](#)).

⁶² Arrest van het Hof van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982), dat wordt besproken in rubriek II. 1. („Benoeming”).

dat uit de verwijzingsbeslissingen niet blijkt dat er tussen de Unierechtelijke bepaling waarop de prejudiciële vragen betrekking hebben en de hoofdgedingen een zodanig verband bestaat dat de gevraagde uitlegging noodzakelijk is om de verwijzende rechters in staat te stellen om op grond van de bevindingen die uit een dergelijke uitlegging voortvloeien, hun vonnis te wijzen. Het Hof is derhalve van mening dat de gestelde vragen van algemene aard zijn, zodat de verzoeken om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk moeten worden verklaard.

Ten slotte brengt het Hof in herinnering dat nationale bepalingen op grond waarvan nationale rechters kunnen worden blootgesteld aan tuchtprocedures wegens het feit dat zij het Hof om een prejudiciële beslissing hebben verzocht, niet toelaatbaar zijn.⁶³ Het vooruitzicht van een tuchtrechtelijke vervolging kan immers afbreuk doen aan de daadwerkelijke uitoefening door de betrokken nationale rechters van hun bevoegdheid om het Hof prejudiciële vragen te stellen en van de hun bij de Verdragen toebedeelde taak om het Unierecht toe te passen. Het Hof voegt daaraan toe dat het feit dat rechters niet om die reden worden blootgesteld aan dergelijke tuchtrechtelijke procedures of sancties, een wezenlijke waarborg voor hun onafhankelijkheid vormt.

Arrest van 15 juli 2021 (Grote kamer), Commissie/Polen (Tuchtregeling voor rechters) (C-791/19, [EU:C:2021:596](#))

„Niet-nakoming – Tuchtregeling voor rechters – Rechtsstaat – Rechterlijke onafhankelijkheid – Daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Tuchtrechtelijke vergrijpen wegens de inhoud van rechterlijke beslissingen – Onafhankelijke en bij wet ingestelde tuchtgerechten – Eerbiediging van de redelijke termijn en van de rechten van de verdediging in tuchtprocedures – Artikel 267 VWEU – Beperking van het recht en de plicht van nationale rechterlijke instanties om verzoeken om een prejudiciële beslissing aan het Hof voor te leggen”

In het arrest in deze zaak, waarvan de feiten en het rechtskader hierboven zijn uiteengezet⁶⁴, wijst het Hof (Grote kamer) het door de Commissie ingestelde niet-nakomingsberoep toe. Het stelt vast dat de nieuwe tuchtregeling voor rechters afbreuk doet aan hun onafhankelijkheid en dat deze regeling het voor de betrokken rechters onmogelijk maakt om volkomen onafhankelijk de verplichtingen na te komen die op hen rusten in het kader van het mechanisme van de prejudiciële verwijzing.

Het Hof oordeelt dat Polen niet heeft voldaan aan zijn verplichting krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren.

⁶³ Beschikking van de president van het Hof van 1 oktober 2018, Miasto Łowicz en Prokuratura Okręgowa w Płocku (gevoegde zaken C-558/18 en C-563/18, [EU:C:2018:923](#)).

⁶⁴ Zie voor de feiten en het rechtskader van het geding rubriek I. 2. („Recht van onafhankelijke nationale rechterlijke instanties om het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing”).

Het Hof brengt in herinnering dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en het uit deze bepaling voortvloeiende vereiste van rechterlijke onafhankelijkheid volgens vaste rechtspraak voor een lidstaat de verplichting meebrengen om ervoor te zorgen dat de tuchtregeling die van toepassing is op rechters van de nationale rechterlijke instanties waarbij in zijn rechtsorde zaken aanhangig kunnen worden gemaakt op de onder het Unierecht vallende gebieden, de noodzakelijke waarborgen biedt om elk gevaar uit te sluiten dat een dergelijke regeling wordt gebruikt als middel om politieke controle uit te oefenen op de inhoud van rechterlijke beslissingen. Dit vereist onder meer dat regels worden opgesteld waarin is omschreven welke gedragingen tuchtrechtelijke vergrijpen opleveren, en die voorzien in de tussenkomst van een onafhankelijke instantie volgens een procedure waarin de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest neergelegde rechten, waaronder de rechten van de verdediging, volledig worden gewaarborgd, alsmede in de mogelijkheid om in rechte op te komen tegen de beslissingen van de tuchtinstanties.

Volgens het Hof heeft Polen in de eerste plaats de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de tuchtkamer niet gewaarborgd en daardoor afbreuk gedaan aan de rechterlijke onafhankelijkheid. Het heeft namelijk nagelaten te verzekeren dat de beslissingen in tuchtprocedures tegen rechters worden getoetst door een instantie die dergelijke waarborgen biedt. Overeenkomstig het beginsel van de scheiding der machten moet worden gewaarborgd dat de rechterlijke macht onafhankelijk is ten opzichte van de wetgevende en de uitvoerende macht. Ingevolge de wetswijziging van 2017 is in de procedure voor de benoeming van rechters bij de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen) en met name in de procedure voor de benoeming van de leden van de tuchtkamer van deze rechterlijke instantie een essentiële rol weggelegd voor de Krajowa Rada Sądownictwa (nationale raad voor de rechtspraak, Polen; hierna: „KRS”), een orgaan dat grondig is gereorganiseerd door de Poolse uitvoerende en wetgevende macht. Het Hof wijst er ook op dat de tuchtkamer uitsluitend moet zijn samengesteld uit door de KRS geselecteerde nieuwe rechters die nog geen zitting hadden in de Sąd Najwyższy en die, vergeleken met de andere kamers van deze rechterlijke instantie, een aanzienlijk hogere bezoldiging zullen ontvangen en over een bijzonder grote mate van organisatorische, functionele en financiële autonomie zullen beschikken. Al deze elementen kunnen bij de justitiabelen legitieme twijfel doen ontstaan over de vraag of de tuchtkamer niet gevoelig is voor directe of indirecte beïnvloeding door de Poolse wetgevende en uitvoerende macht, en of deze instantie onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen.

Na te hebben vastgesteld dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de tuchtkamer dus niet zijn gewaarborgd, merkt het Hof in de tweede plaats op dat Polen heeft toegestaan dat de inhoud van rechterlijke beslissingen van rechters van de gewone rechterlijke instanties kan worden gekwalificeerd als een tuchtrechtelijk vergrijp. Het Hof brengt in herinnering dat moet worden voorkomen dat de tuchtregeling kan worden gebruikt als middel om politieke controle op rechterlijke beslissingen of druk op rechters uit te oefenen, en stelt vast dat in het onderhavige geval de nieuwe

tuchtregeling voor rechters, waarin niet duidelijk en nauwkeurig wordt omschreven voor welke gedragingen rechters tuchtrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld, eveneens afbreuk doet aan de rechterlijke onafhankelijkheid.

In de derde plaats heeft Polen ook niet gewaarborgd dat tuchtzaken tegen rechters van de gewone rechterlijke instanties binnen een redelijke termijn worden behandeld, waardoor wederom afbreuk wordt gedaan aan de onafhankelijkheid van die rechters. Volgens de nieuwe tuchtregeling kan namelijk ten aanzien van een rechter tegen wie een tuchtprocedure is ingeleid die bij een definitieve rechterlijke beslissing is afgesloten, in dezelfde zaak opnieuw een dergelijke procedure worden gestart, zodat die rechter permanent onder de potentiële dreiging van dergelijke procedures blijft. Daarnaast kunnen de nieuwe procedureregels voor tuchtprocedures tegen rechters de rechten van verdediging van de beschuldigde rechters inperken, aangezien volgens deze regels handelingen die betrekking hebben op de aanwijzing van een raadsman en het opnemen van de verdediging door deze raadsman de tuchtprocedure niet schorsen, terwijl bovendien de procedure kan worden voortgezet ondanks de gerechtvaardigde afwezigheid van de rechter of diens raadsman. Voorts kunnen de nieuwe procedureregels, met name wanneer zij, zoals in casu, passen in de context van een tuchtregeling die de hierboven genoemde tekortkomingen vertoont, het gevaar vergroten dat de tuchtregeling wordt gebruikt om politieke controle uit te oefenen op de inhoud van rechterlijke beslissingen.

In de vierde plaats oordeelt het Hof dat Polen, door aan de president van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy de discretionaire bevoegdheid te verlenen om het tuchtgerecht aan te wijzen dat in eerste aanleg bevoegd is in tuchtzaken tegen rechters van de gewone rechterlijke instanties, niet heeft gewaarborgd dat dergelijke zaken worden behandeld door een „bij wet ingesteld” gerecht, zoals artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU eveneens vereist.

Arrest van 21 december 2021 (Grote kamer), 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](#))

„Prejudiciële verwijzing – Beschikking 2006/928/EG – 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 – Aard en rechtsgevolgen – Bindend voor Roemenië – Rechtsstaat – Rechterlijke onafhankelijkheid – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Bestrijding van corruptie – Bescherming van de financiële belangen van de Unie – Artikel 325, lid 1, VWEU – PIF-Overeenkomst – Strafzaken – Arresten van de Curte Constituțională (grondwettelijk hof, Roemenië) betreffende de rechtmatigheid van de verkrijging van bepaald bewijsmateriaal en de samenstelling van de rechtsprekende formaties op het gebied van ernstige corruptie – Verplichting voor de nationale rechters om volledig uitvoering te geven aan de beslissingen van de Curte Constituțională – Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van rechters in geval van niet-eerbiediging

van die beslissingen – Bevoegdheid om beslissingen van de Curte Constituțională die strijdig zijn met het Unierecht, buiten toepassing te laten – Beginsel van voorrang van het Unierecht”

In het arrest in deze zaak, waarvan de feiten en het rechtskader hierboven zijn uiteengezet⁶⁵, spreekt het Hof zich uit over de vraag of de toepassing van bepaalde rechtspraak van de Curte Constituțională a României (grondwettelijk hof, Roemenië) verenigbaar is met het Unierecht.

Het Unierecht verzet zich er niet tegen dat de beslissingen van de Curte Constituțională a României de gewone rechterlijke instanties binden, mits de onafhankelijkheid van dit hof ten opzichte van met name de wetgevende en de uitvoerende macht wordt gewaarborgd. Het Unierecht verzet zich er daarentegen wél tegen dat nationale rechters tuchtrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld wanneer zij dergelijke beslissingen naast zich neerleggen.

Ten eerste is het volgens het Hof inherent aan de rechtsstaat dat er effectieve rechterlijke toetsing bestaat om de naleving van het Unierecht te verzekeren, wat betekent dat elke rechterlijke instantie die het Unierecht moet toepassen of uitleggen, dient te voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming. Daartoe is de rechterlijke onafhankelijkheid essentieel. In dit verband is het van belang dat rechters worden behoed voor inmenging of druk van buitenaf die hun onafhankelijkheid in gevaar zou kunnen brengen. Verder moet overeenkomstig het voor de werking van een rechtsstaat kenmerkende beginsel van de scheiding der machten met name worden gewaarborgd dat de rechterlijke macht onafhankelijk is ten opzichte van de wetgevende en de uitvoerende macht.

Ten tweede merkt het Hof op dat het Unierecht de lidstaten weliswaar niet verplicht om een bepaald grondwettelijk model te hanteren dat de verhoudingen tussen de verschillende staatsmachten regelt, maar dat dit niet wegneemt dat de lidstaten met name moeten voldoen aan de uit dit recht voortvloeiende vereisten inzake rechterlijke onafhankelijkheid. In die omstandigheden kunnen de beslissingen van het nationale grondwettelijk hof de gewone rechterlijke instanties binden, mits het nationale recht de onafhankelijkheid van dit hof ten opzichte van met name de wetgevende en de uitvoerende macht waarborgt. Indien het nationale recht deze onafhankelijkheid niet garandeert, verzet het Unierecht zich daarentegen tegen een nationale regeling of praktijk volgens welke de beslissingen van het nationale grondwettelijk hof bindend zijn voor de gewone rechterlijke instanties, aangezien een dergelijk hof de door het Unierecht vereiste daadwerkelijke rechtsbescherming niet kan waarborgen.

Ten derde wijst het Hof erop dat, om de rechterlijke onafhankelijkheid te behouden, de tuchtrekking de noodzakelijke waarborgen moet bieden om elk gevaar uit te sluiten dat die regeling wordt gebruikt als middel om politieke controle uit te oefenen op de inhoud

⁶⁵ Zie voor de feiten en het rechtskader van het geding rubriek I. 2. („Recht van onafhankelijke nationale rechterlijke instanties om het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing”).

van rechterlijke beslissingen. Een eventuele vergissing die in een rechterlijke beslissing is gemaakt bij de uitlegging en de toepassing van de nationaal- en Unierechtelijke regels, of bij de beoordeling van de feiten en de waardering van de bewijzen, mag dus op zich niet tot gevolg hebben dat de betrokken rechter tuchtrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld. De tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van een rechter voor een rechterlijke beslissing moet immers worden beperkt tot zeer uitzonderlijke gevallen en worden omgeven door waarborgen die het risico voorkomen dat van buitenaf druk wordt uitgeoefend op de inhoud van rechterlijke beslissingen. Een nationale regeling op grond waarvan elke niet-naleving van beslissingen van het grondwettelijk hof door nationale gewone rechters ertoe kan leiden dat deze rechters tuchtrechtelijk aansprakelijk worden gesteld, voldoet niet aan die voorwaarden.

Arrest van 22 februari 2022 (Grote kamer), RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof) (C-430/21, [EU:C:2022:99](#))

„Prejudiciële verwijzing – Rechtsstaat – Rechterlijke onafhankelijkheid – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Voorrang van het Unierecht – Onbevoegdheid van een nationale rechter om te onderzoeken of nationale wetgeving die door het grondwettelijk hof van de betrokken lidstaat grondwettig is verklaard, verenigbaar is met het Unierecht – Tuchtprocedure”

Het Hof moet zich uitspreken over het in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU verankerde beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid, gelezen in samenhang met onder meer het beginsel van voorrang van het Unierecht, in een context waarin een gewone rechter van een lidstaat volgens zijn nationale recht niet bevoegd is om te onderzoeken of nationale wetgeving die door het grondwettelijk hof van die lidstaat grondwettig is verklaard, verenigbaar is met het Unierecht, en riskeert tuchtrechtelijk te worden vervolgd en bestraft indien hij besluit om dat toch te doen.

RS is in Roemenië veroordeeld in het kader van een strafprocedure, waarna zijn echtgenote een klacht heeft ingediend tegen met name verschillende magistraten die volgens haar in de loop van die procedure strafbare feiten hebben gepleegd. Vervolgens heeft RS bij de Curte de Apel Craiova (rechter in tweede aanleg Craiova, Roemenië) beroep ingesteld wegens de buitensporig lange duur van de strafprocedure die naar aanleiding van die klacht is ingeleid.

Om uitspraak te kunnen doen op dit beroep, acht die rechter het noodzakelijk om na te gaan of de nationale wetgeving waarbij een gespecialiseerde afdeling is opgericht voor onderzoek naar strafbare feiten die zijn gepleegd binnen het gerechtelijk apparaat, zoals het onderzoek dat in dit geval is ingesteld, verenigbaar is met het Unierecht⁶⁶. Gelet op het arrest dat de Curte Constituțională (grondwettelijk hof, Roemenië) heeft gewezen⁶⁷

⁶⁶ Meer bepaald artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en de bijlage bij beschikking 2006/928.

⁶⁷ Arrest nr. 390/2021 van 8 juni 2021.

na het arrest van het Hof in de zaak *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”*⁶⁸, zou de Curte de Apel Craiova echter naar nationaal recht niet bevoegd zijn om die verenigbaarheid te onderzoeken. Bij zijn arrest heeft de Curte Constituțională namelijk het middel dat verschillende bepalingen van de betrokken wetgeving onwettig zijn, ongegrond verklaard en benadrukt dat wanneer hij een nationale wettelijke regeling in overeenstemming heeft verklaard met de grondwettelijke bepaling die de eerbiediging van het beginsel van voorrang van het Unierecht voorschrijft⁶⁹, een gewone rechter niet bevoegd is om na te gaan of die nationale wetgeving verenigbaar is met het Unierecht.

In deze context wendt de Curte de Apel Craiova zich tot het Hof met de vraag of het Unierecht zich verzet tegen een nationale regeling of praktijk op grond waarvan een nationale gewone rechter in omstandigheden als die van deze zaak niet bevoegd is om te onderzoeken of wetgeving verenigbaar is met het Unierecht, en op grond waarvan die rechter tuchtrechtelijk kan worden bestraft wanneer hij besluit om dat toch te doen.

Het Hof (Grote kamer) komt tot het oordeel dat een dergelijke nationale regeling of praktijk in strijd is met het Unierecht.⁷⁰

Om te beginnen verklaart het Hof dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU zich niet verzet tegen een nationale regeling of praktijk op grond waarvan de gewone rechters van een lidstaat volgens het nationaal grondwettelijk recht gebonden zijn door een beslissing van het grondwettelijk hof van die lidstaat waarbij nationale wetgeving in overeenstemming wordt verklaard met de grondwet van die lidstaat, mits het nationale recht de onafhankelijkheid van dat grondwettelijk hof ten opzichte van met name de wetgevende en de uitvoerende macht waarborgt. Dit ligt evenwel anders wanneer de toepassing van een dergelijke regeling of praktijk ertoe leidt dat die gewone rechters elke bevoegdheid wordt ontzegd om na te gaan of nationale wetgeving waarvan dat grondwettelijk hof heeft geoordeeld dat zij strookt met een nationale grondwettelijke bepaling die voorziet in de voorrang van het Unierecht, verenigbaar is met het Unierecht.

Vervolgens benadrukt het Hof dat de naleving van de op nationale rechters rustende verplichting om elke Unierechtelijke bepaling met rechtstreekse werking onverkort toe te passen, onder meer noodzakelijk is om de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen te garanderen. Deze gelijkheid sluit elke mogelijkheid uit om eenzijdige maatregelen van welke aard ook tegen de rechtsorde van de Unie te nemen, en is een uitdrukking van het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking, dat vereist dat elke eventueel met deze rechtsorde strijdige bepaling van

⁶⁸ 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), dat wordt besproken in rubriek II. 8. („Persoonlijke aansprakelijkheid, rechterlijke immuniteit en schorsing”) en waarin het Hof met name heeft geoordeeld dat de betrokken wetgeving in strijd is met het Unierecht wanneer de oprichting van een dergelijke gespecialiseerde afdeling niet wordt gerechtvaardigd door objectieve en verifieerbare vereisten in verband met een goede rechtsbedeling en niet wordt omringd met door het Hof vastgestelde specifieke waarborgen (zie punt 5 van het dictum van dit arrest).

⁶⁹ In zijn arrest nr. 390/2021 heeft de Curte Constituțională geoordeeld dat de betrokken wetgeving in overeenstemming is met artikel 148 van de Constituția României (Roemeense grondwet).

⁷⁰ Gelet op artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 en artikel 4, leden 2 en 3, VEU, artikel 267 VWEU en het beginsel van voorrang van het Unierecht.

nationaal recht buiten toepassing wordt gelaten, ongeacht of deze van vroegere of latere datum dan de Unierechtelijke bepaling met rechtstreekse werking is.

Het Hof brengt in herinnering dat het reeds heeft geoordeeld dat de betrokken nationale wetgeving binnen de werkingssfeer van beschikking 2006/928 valt en daarom moet voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit het Unierecht en in het bijzonder uit artikel 2 en artikel 19, lid 1, VEU.⁷¹ Voorts zijn zowel artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU als de in de bijlage bij beschikking 2006/928 genoemde specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie duidelijk en nauwkeurig verwoord en onvoorwaardelijk, zodat zij rechtstreekse werking hebben.⁷² Als de Roemeense gewone rechters de nationale bepalingen niet in overeenstemming met die bepaling of die ijkpunten kunnen uitleggen, moeten zij die nationale bepalingen dus uit eigen beweging buiten toepassing laten.

Het Hof merkt in dit verband op dat de Roemeense gewone rechters in beginsel bevoegd zijn om na te gaan of de nationale wettelijke bepalingen verenigbaar zijn met die Unierechtelijke normen, zonder dat zij daartoe een verzoek hoeven in te dienen bij het grondwettelijk hof. Die bevoegdheid wordt hun echter ontnomen wanneer het grondwettelijk hof heeft geoordeeld dat die wettelijke bepalingen stroken met een nationale grondwettelijke bepaling waarin het beginsel van voorrang van het Unierecht is neergelegd, aangezien zij die beslissing moeten naleven. Een dergelijke nationale regeling of praktijk verhindert dat de betrokken Unierechtelijke regels hun volle werking ontplooien, aangezien zij het voor de gewone rechter, die de toepassing van het Unierecht moet verzekeren, onmogelijk maakt om zelf die wettelijke bepalingen aan het Unierecht te toetsen.

De toepassing van een dergelijke nationale regeling of praktijk ondermijnt ook de doeltreffendheid van de samenwerking tussen het Hof en de nationale rechters die is ingesteld door het mechanisme van de prejudiciële verwijzing. De gewone rechter die zich over een geschil moet uitspreken, wordt immers ontmoedigd om het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing, omdat hij zich wil houden aan de beslissingen van het grondwettelijk hof van zijn lidstaat.

Het Hof benadrukt dat deze vaststellingen des te meer gelden in een situatie waarin het grondwettelijk hof van de betrokken lidstaat in een arrest weigert gevolg te geven aan een prejudicieel arrest van het Hof en zich daarbij met name beroept op de grondwettelijke identiteit van de lidstaat en op de overweging dat het Hof zijn bevoegdheid heeft overschreden. Het Hof wijst erop dat het krachtens artikel 4, lid 2, VEU geroepen kan zijn om te verifiëren of een Unierechtelijke verplichting niet de nationale identiteit van een lidstaat ondermijnt, maar dat deze bepaling noch tot doel

⁷¹ 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, punten 183 en 184), dat wordt besproken in rubriek II. 8. („Persoonlijke aansprakelijkheid, rechterlijke immuniteit en schorsing”).

⁷² Arrest *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a.*, reeds aangehaald, punten 249 en 250, en 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 253), dat ook wordt besproken in de onderhavige rubriek.

noch als gevolg heeft dat een grondwettelijk hof van een lidstaat in strijd met zijn Unierechtelijke verplichtingen een bepaling van Unierecht buiten toepassing kan laten op grond van de overweging dat die bepaling zich niet verdraagt met de nationale identiteit van zijn lidstaat zoals het die zelf omschrijft. Een grondwettelijk hof van een lidstaat dat van oordeel is dat een bepaling van afgeleid Unierecht, zoals uitgelegd door het Hof, in strijd is met de verplichting om de nationale identiteit van die lidstaat te respecteren, moet het Hof verzoeken om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van die bepaling in het licht van artikel 4, lid 2, VEU, aangezien uitsluitend het Hof bevoegd is om vast te stellen dat een Uniehandeling ongeldig is.

Verder wijst het Hof erop dat het als enige bevoegd om een bindende uitlegging van het Unierecht te geven, zodat het grondwettelijk hof van een lidstaat niet op basis van zijn eigen uitlegging van Unierechtelijke bepalingen rechtsgeldig kan oordelen dat het Hof in een arrest zijn bevoegdheid heeft overschreden, en diensgevolge kan weigeren gevolg te geven aan een prejudicieel arrest van het Hof.

Ten slotte verklaart het Hof onder verwijzing naar zijn eerdere rechtspraak⁷³ dat artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU zich verzetten tegen een nationale regeling of praktijk op grond waarvan een nationale rechter tuchtrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld wanneer hij een beslissing van het nationale grondwettelijk hof naast zich neer heeft gelegd en, met name, wanneer hij een beslissing buiten toepassing heeft gelaten waarbij dat hof heeft geweigerd gevolg te geven aan een prejudicieel arrest van het Hof.

Arrest van 11 mei 2023 (Eerste kamer), *Inspectia Judiciară* (C-817/21, [EU:C:2023:391](#))

„Prejudiciële verwijzing – Rechtsstaat – Onafhankelijkheid van de rechterlijke macht – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Beschikking 2006/928/EG – Rechterlijke onafhankelijkheid – Tuchtprocedure – Gerechtelijke inspectie – Hoofdinspecteur met bevoegdheden op het gebied van regelgeving, selectie, evaluatie, benoeming en tuchtrechtelijk onderzoek”

In Roemenië heeft een partij bij meerdere strafprocedures bij de bevoegde *Inspectia Judiciară* (gerechtelijke inspectie, Roemenië) enkele tuchtrechtelijke klachten ingediend tegen bepaalde rechters en aanklagers die bij deze procedures betrokken waren. Nadat al haar klachten waren geseponeerd, heeft betrokkene een klacht ingediend bij de hoofdinspecteur, die eveneens is geseponeerd. Daarop heeft zij die besluiten tot seponering aangevochten voor de *Curte de Apel București* (rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië), waarbij zij met name heeft betoogd dat het onmogelijk is om tuchtprocedures te voeren wegens de concentratie van bevoegdheden bij de hoofdinspecteur. Een dergelijke concentratie van bevoegdheden is haars inziens in strijd met het Unierecht.

⁷³ Arrest *Euro Box Promotion e.a.*, reeds aangehaald.

De Curte de Apel București wenst zich met een vraag hierover tot het Hof.

In zijn arrest bevestigt het Hof zijn rechtspraak⁷⁴ dat de organisatie van de rechtspraak weliswaar onder de bevoegdheid van de lidstaten valt, maar dat de uitoefening van deze bevoegdheid in overeenstemming moet zijn met het Unierecht. Dit betekent dat de tuchtregeling voor rechters die kunnen worden aangezocht om het Unierecht toe te passen, de noodzakelijke waarborgen moet bieden om elk risico uit te sluiten dat zij wordt gebruikt als middel om politieke controle uit te oefenen op de werkzaamheden van die rechters.

Regels die betrekking hebben op de organisatie en de werking van een orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers, moeten daarom voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit het Unierecht en met name uit het rechtsstaatbeginsel.

Om uit te maken of dit bij de in het hoofdgeding aan de orde zijnde Roemeense regeling het geval is, dient de verwijzende rechter volgens het Hof deze regeling als zodanig en in haar nationale juridische en feitelijke context te beoordelen.

Met betrekking tot de voor die beoordeling relevante elementen merkt het Hof op dat op grond van het Roemeense recht 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. Bovendien kunnen de ten aanzien van de hoofdinspecteur genomen beslissingen worden herzien door de adjunct-hoofdinspecteur, die door de hoofdinspecteur is benoemd en wiens ambtstermijn tegelijk met die van de hoofdinspecteur afloopt. Onder voorbehoud van de door de Curte de Apel București 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.

Het is juist dat tegen de seponering van een klacht tegen de hoofdinspecteur een beroep kan worden ingesteld dat er in voorkomend geval toe kan leiden dat het besluit om de klacht niet verder te behandelen nietig wordt verklaard. Het staat evenwel aan de Curte de Apel București 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.

Het Hof merkt in dit verband op dat indien die rechterlijke instantie 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

⁷⁴ 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), dat wordt besproken in rubriek II. 8. („Persoonlijke aansprakelijkheid, rechterlijke immuniteit en schorsing”).

de justitiabelen geen legitieme twijfel kan doen rijzen over de vraag of de bevoegdheden en functies van de gerechtelijke inspectie niet worden gebruikt als instrument om druk dan wel politieke controle uit te oefenen op de rechterlijke activiteit.

Wat de nationale juridische en feitelijke context betreft, blijkt 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 als gevolg hebben dat de waarborgen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Roemeense rechters worden beperkt. Verder lijkt de hoofdinspecteur nauwe banden te hebben met de uitvoerende of de wetgevende macht. Ten slotte moet ook rekening worden gehouden met de concrete handelwijze van de hoofdinspecteur bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, die kunnen worden gebruikt om politieke controle uit te oefenen op de rechterlijke activiteit.

Onder voorbehoud van door de Curte de Apel București 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 aan de orde zijnde regeling niet aldus is opgezet dat zij bij de justitiabelen geen legitieme twijfel kan doen rijzen over de vraag of de bevoegdheden en de functies van de gerechtelijke inspectie niet worden gebruikt als instrument om druk of politieke controle uit te oefenen op de rechterlijke activiteit.

Arrest van 5 juni 2023 (Grote kamer), Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#))

„Niet-nakoming door een lidstaat – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Rechtsstaat – Daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden – Rechterlijke onafhankelijkheid – Artikel 267 VWEU – Mogelijkheid om het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen – Voorrang van het Unierecht – Bevoegdheden inzake de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van rechters en op het gebied van arbeidsrecht, sociale zekerheid en pensionering van de rechters van de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen) die zijn verleend aan de tuchtkamer van deze instantie – Verbod voor de nationale rechterlijke instanties om de legitimiteit van de rechterlijke instanties en de grondwettelijke organen in twijfel te trekken dan wel om de wettigheid van de benoeming van rechters of van hun rechterlijke bevoegdheden vast te stellen of te beoordelen – Kwalificatie als ‚tuchtrechtelijk vergrijp‘ van het onderzoek dat een rechter verricht om na te gaan of voldaan is aan bepaalde vereisten met betrekking tot een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld – Exclusieve bevoegdheid van de kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy om vragen over het gebrek aan onafhankelijkheid van een rechterlijke instantie of een rechter te onderzoeken – Artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten – Recht op eerbiediging van het privéleven en op bescherming van persoonsgegevens – Verordening (EU) 2016/679 – Artikel 6, lid 1, eerste alinea, onder c) en e), en lid 3, tweede alinea – Artikel 9, lid 1 – Gevoelige gegevens – Nationale regeling op grond waarvan rechters hun lidmaatschap van verenigingen, stichtingen en politieke

partijen alsook hun functies binnen deze organisaties moeten opgeven en op grond waarvan deze gegevens online moeten worden bekendgemaakt"

In het arrest in deze zaak, waarvan de feiten en het rechtskader hierboven zijn uiteengezet⁷⁵, oordeelt het Hof in de eerste plaats dat Polen zijn verplichtingen krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU niet is nagekomen doordat het de bevoegdheid om uitspraak te doen in zaken die een rechtstreekse invloed hebben op de status en de ambtsvervulling van rechters en gerechtsassessoren, zoals zaken op het gebied van de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van rechters en op het gebied van arbeidsrecht, sociale zekerheid en pensionering van rechters van de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen), heeft toegekend aan de tuchtkamer van deze rechterlijke instantie, waarvan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid niet zijn gewaarborgd.

Het Hof brengt in dit verband in herinnering dat de rechtsorde van de betrokken lidstaat waarborgen moet bevatten waarmee elk risico kan worden voorkomen dat politieke controle wordt uitgeoefend op de inhoud van rechterlijke beslissingen of dat rechters onder druk worden gezet en worden geïntimideerd, waardoor met name de indruk kan worden gewekt dat de rechters niet onafhankelijk en onpartijdig zijn, hetgeen het vertrouwen kan ondermijnen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving en een rechtsstaat bij de justitiabelen moet wekken.⁷⁶ Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld in verband met de regels die van toepassing zijn op de tuchtregeling voor rechters⁷⁷, is het dus van belang dat beslissingen waarbij toestemming wordt verleend om strafvervolgung in te stellen tegen rechters, hen aan te houden en in detentie te plaatsen, of om hun bezoldiging te verlagen, of beslissingen over wezenlijke aspecten van de voor rechters geldende arbeidsrechtelijke, socialezekerheids- of pensioenregelingen, met name gelet op de ernstige gevolgen die dergelijke beslissingen kunnen hebben voor de loopbaan en het leven van rechters, worden vastgesteld of getoetst door een instantie die zelf voldoet aan de waarborgen voor daadwerkelijke rechtsbescherming, waaronder de waarborg van onafhankelijkheid.

Het Hof stelt in de tweede plaats vast dat Polen de verplichtingen die het krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU juncto artikel 47 van het Handvest en krachtens artikel 267 VWEU heeft niet is nagekomen door bepalingen vast te stellen op grond waarvan het onderzoek of is voldaan aan de vereisten van de Unie met betrekking tot

⁷⁵ Zie voor de feiten en het rechtskader van het geding rubriek II. 2. („Beroepsethiek”). Dit arrest wordt ook besproken in rubriek II. 10. („Rechterlijke bevoegdheid om te onderzoeken of een rechter onafhankelijk is”).

⁷⁶ 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 216), dat wordt besproken in rubriek II. 8. („Persoonlijke aansprakelijkheid, rechterlijke immuniteit en schorsing”).

⁷⁷ Zie in die zin arrest van 15 juli 2021, Commissie/Polen (Tuchtregeling voor rechters) (C-791/19, EU:C:2021:596, punt 80), dat wordt besproken in de onderhavige rubriek.

een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld, kan worden aangemerkt als een tuchtrechtelijk vergrijp⁷⁸.

Het Hof brengt in dit verband in herinnering dat het grondrecht op een eerlijk proces met name impliceert dat elke rechterlijke instantie moet nagaan of zij gelet op haar samenstelling een gerecht in bovenbedoelde zin is, wanneer er op dit punt ernstige twijfel rijst. Het Hof wijst er tevens op dat de nationale rechterlijke instanties in verschillende andere omstandigheden verplicht kunnen zijn om na te gaan of is voldaan aan bovengenoemde vereisten, en dat daarbij met name moet kunnen worden onderzocht of een onregelmatigheid in de procedure voor de benoeming van een rechter heeft geleid tot schending van dat grondrecht. Dat een nationale rechter de taken vervult die hem aldus door de Verdragen zijn toevertrouwd en daarbij de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen nakomt, door uitvoering te geven aan bepalingen als artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest, kan bijgevolg per definitie niet worden aangemerkt als een tuchtrechtelijk vergrijp van rechters zonder dat die Unierechtelijke bepalingen ipso facto worden geschonden.

Het Hof merkt om te beginnen op dat de betrokken tuchtrechtelijke vergrijpen zeer ruim en onnauwkeurig zijn gedefinieerd, zodat er ook gevallen onder vallen waarin rechters onderzoeken of zijzelf of de instantie waarvan zij deel uitmaken, dan wel of andere rechters of rechterlijke instanties voldoen aan de vereisten van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest. Met de aan de orde zijnde nationale bepalingen kan evenmin worden gewaarborgd dat de aansprakelijkheid van de betrokken rechters voor door hen gegeven beslissingen strikt wordt beperkt tot zeer uitzonderlijke gevallen en dat de tuchtregeling voor rechters dus niet kan worden ingezet als middel om politieke controle uit te oefenen op de inhoud van die beslissingen. Gelet op de bijzondere context en omstandigheden waarin die nationale bepalingen zijn vastgesteld, benadrukt het Hof verder dat de door de Poolse wetgever gekozen bewoordingen kennelijk aansluiten bij een aantal vragen die voor verschillende Poolse rechterlijke instanties aanleiding waren om het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing teneinde te vernemen of diverse in 2019 doorgevoerde wetswijzigingen die gevolgen hadden voor de rechterlijke organisatie in Polen, verenigbaar waren met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest. Het Hof stelt dan ook vast dat het gevaar bestaat dat aan die nationale bepalingen een uitlegging wordt gegeven die het mogelijk maakt de tuchtregeling voor rechters te gebruiken om de betrokken nationale rechterlijke instanties te beletten bepaalde vaststellingen te doen waartoe zij krachtens het Unierecht verplicht zijn, en om de rechterlijke beslissingen van die instanties te beïnvloeden, waardoor de onafhankelijkheid van de betrokken rechters wordt ondermijnd, en is van oordeel dat genoemde Unierechtelijke bepalingen daarom worden geschonden. Diezelfde nationale

⁷⁸ Artikel 107, § 1, punten 2 en 3, van de gewijzigde wet betreffende de gewone rechterlijke instanties en artikel 72, § 1, punten 1-3, van de gewijzigde wet betreffende de Sąd Najwyższy.

bepalingen zijn ook in strijd met artikel 267 VWEU, doordat zij het gevaar inhouden dat nationale rechters tuchtrechtelijk worden gestraft omdat zij het Hof hebben verzocht om een prejudiciële beslissing.

Wat meer bepaald het tuchtrechtelijke vergrijp betreft dat bestaat in „kennelijke en grove schendingen van rechtsregels” door de rechters van de Sąd Najwyższy⁷⁹, is het Hof van oordeel dat de nationale bepaling waarin dat vergrijp wordt omschreven, ook afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van deze rechters, aangezien met die bepaling niet kan worden voorkomen dat de voor deze rechters geldende tuchtrekening wordt gebruikt om druk uit te oefenen en een afschrikkende werking te genereren waardoor de inhoud van hun beslissingen kan worden beïnvloed. Die bepaling heeft ook tot gevolg dat de verplichting van de Sąd Najwyższy om het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing, wordt ingeperkt door de mogelijkheid dat er een tuchtprocedure wordt ingesteld.

Het Hof stelt in de derde plaats vast dat Polen de verplichtingen die het krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU juncto artikel 47 van het Handvest en krachtens het beginsel van voorrang van het Unierecht heeft niet is nagekomen door bepalingen vast te stellen waarin voor alle nationale rechterlijke instanties is bepaald dat het niet is toegestaan om na te gaan of is voldaan aan de Unierechtelijke vereisten die betrekking hebben op de waarborg van een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld⁸⁰.

Het Hof merkt in dit verband op dat volgens die nationale bepalingen de „rechtmatigheid” van de „benoeming” zelf en van „de uit deze benoeming voortvloeiende bevoegdheid tot uitvoering van taken op het gebied van de rechtsbedeling” niet alleen niet mag worden „vastgesteld”, maar ook niet mag worden „beoordeeld”. Daarnaast is het op grond van die bepalingen niet toegestaan om de „legitimiteit” van „de rechterlijke instanties” en „de grondwettelijke organen van de staat en de organen voor de controle en bescherming van het recht in twijfel te trekken”. Die formuleringen kunnen – met name in de bijzondere context waarin de betrokken nationale bepalingen zijn vastgesteld – ertoe leiden dat bepaalde handelingen die de betrokken rechterlijke instanties nochtans moeten vaststellen overeenkomstig hun verplichtingen om de naleving van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest te waarborgen, wegens de inhoud of gevolgen ervan onder die verbodsbepalingen kunnen vallen. Aangezien die nationale bepalingen de Poolse rechterlijke instanties kunnen beletten om voorschriften die in strijd zijn met die twee rechtstreeks werkende Unierechtelijke bepalingen, buiten toepassing te laten, druisen zij bovendien in tegen het beginsel van voorrang van het Unierecht.

⁷⁹ Artikel 72, § 1, punt 1, van de gewijzigde wet betreffende de Sąd Najwyższy.

⁸⁰ Artikel 42a, §§ 1 en 2, en artikel 55, § 4, van de gewijzigde wet betreffende de gewone rechterlijke instanties, artikel 26, § 3, en artikel 29, §§ 2 en 3, van de gewijzigde wet betreffende de Sąd Najwyższy, alsmede artikel 5, §§ 1a en 1b, van de gewijzigde wet betreffende de gewone rechterlijke instanties.

8. Persoonlijke aansprakelijkheid, rechterlijke immuniteit en schorsing

Arrest van 18 mei 2021 (Grote kamer), 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](#))

„Prejudiciële verwijzing – Verdrag betreffende de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie – Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië – Artikelen 37 en 38 – Passende maatregelen – 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 – Beschikking 2006/928/EG – Aard en rechtsgevolgen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing alsmede van de op basis van dat mechanisme door de Commissie opgestelde verslagen – Rechtsstaat – Onafhankelijkheid van de rechterlijke macht – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – In 2018 en 2019 in Roemenië vastgestelde wetten en noodverordeningen van de regering op het gebied van de organisatie van de rechterlijke macht en de aansprakelijkheid van rechters – Ad-interimbenoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie – Oprichting van een afdeling binnen het openbaar ministerie voor onderzoek naar strafbare feiten die zijn gepleegd binnen het gerechtelijk apparaat – Aansprakelijkheid van de staat en persoonlijke aansprakelijkheid van rechters voor justitiële fouten”

Bij het Hof zijn zes verzoeken om een prejudiciële beslissing ingediend door Roemeense rechterlijke instanties in het kader van gedingen tussen rechtspersonen of natuurlijke personen, enerzijds, en autoriteiten of organen zoals de l'Inspekția Judiciară (gerechtelijke inspectie, Roemenië), de Consiliu Superior al Magistraturii (hoge raad voor de magistratuur, Roemenië) en het Parchet de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (openbaar ministerie bij de hoogste rechterlijke instantie, Roemenië), anderzijds.

Aan de hoofdgedingen ligt een ingrijpende hervorming op het gebied van justitie en de bestrijding van corruptie in Roemenië ten grondslag, die sinds 2007 door de Europese Unie wordt gemonitord door middel van het mechanisme voor samenwerking en toetsing (hierna: „MST”) dat bij beschikking 2006/928 is ingevoerd naar aanleiding van de toetreding van Roemenië tot de Unie.

Om de onafhankelijkheid en de efficiëntie van de rechterlijke macht te verbeteren, heeft Roemenië in het kader van de onderhandelingen over zijn toetreding tot de Unie in 2004 drie „wetten inzake het justitiële stelsel” aangenomen, die betrekking hebben op het statuut van rechters en aanklagers, de gerechtelijke organisatie en de hoge raad voor de magistratuur. In de periode van 2017 tot 2019 zijn deze wetten gewijzigd bij op grond van de Roemeense grondwet vastgestelde wetten en noodverordeningen van de regering. Verzoekers in de hoofdgedingen stellen dat sommige van die wetswijzigingen onverenigbaar zijn met het Unierecht. Ter ondersteuning van hun beroepen verwijzen zij naar enkele adviezen en verslagen van de Europese Commissie over de voortgang van Roemenië met betrekking tot het MST, waarin volgens hen de tussen 2017 en 2019 door

Roemenië vastgestelde wetsbepalingen worden bekritiseerd in het licht van de doeltreffendheid van de corruptiebestrijding en het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

De verwijzende rechters hebben in dit verband vragen over de aard en de rechtsgevolgen van het MST en over de strekking van de op grond daarvan door de Commissie opgestelde verslagen. Volgens deze rechters vallen de inhoud, de aard en de looptijd van dat mechanisme onder de werkingssfeer van het toetredingsverdrag en zijn de in die verslagen geformuleerde eisen bindend voor Roemenië. De verwijzende rechters refereren daarbij echter aan nationale rechtspraak waarin is geoordeeld dat het Unierecht geen voorrang heeft boven de Roemeense grondwettelijke orde en dat beschikking 2006/928 niet als beoordelingsmaatstaf kan worden gebruikt in het kader van een grondwettigheidstoetsing, aangezien die beschikking vóór de toetreding van Roemenië tot de Unie is vastgesteld en het Hof geen uitspraak heeft gedaan over de vraag of de inhoud, de aard en de looptijd ervan onder de werkingssfeer van het toetredingsverdrag vallen.

Na te hebben vastgesteld dat de regelingen inzake de organisatie van het justitiële stelsel in Roemenië binnen de werkingssfeer van beschikking 2006/928 vallen, brengt het Hof in herinnering dat het inherent is aan het door het Verdrag betreffende de Europese Unie beschermde rechtsstaatbeginsel dat er effectieve rechterlijke toetsing bestaat om de naleving van het Unierecht te verzekeren. Vervolgens benadrukt het Hof dat elke lidstaat moet verzekeren dat de instanties die als „rechterlijke instantie” deel uitmaken van zijn stelsel van beroepsmogelijkheden op de onder het Unierecht vallende gebieden, voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming. Aangezien de betrokken nationale regelingen van toepassing zijn op gewone rechterlijke instanties die moeten oordelen over vragen die verband houden met de toepassing of de uitlegging van het Unierecht, moeten zij aan die vereisten voldoen. In zoverre is de instandhouding van de onafhankelijkheid van die instanties essentieel om hen te behoeden voor inmenging of druk van buitenaf en om zo niet alleen rechtstreekse beïnvloeding uit te sluiten, maar ook meer indirecte vormen van beïnvloeding die de beslissingen van de betrokken rechters zouden kunnen sturen.

Ten slotte merkt het Hof met betrekking tot de tuchtregeling voor rechters op dat het vereiste van onafhankelijkheid impliceert dat moet worden voorzien in de noodzakelijke waarborgen om te voorkomen dat die regeling wordt gebruikt als middel om politieke controle uit te oefenen op de inhoud van rechterlijke beslissingen. Een nationale regeling mag dus bij de justitiabelen geen twijfels doen rijzen over de vraag of de bevoegdheden van een gerechtelijk orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers, niet worden gebruikt als instrument om druk dan wel politiek controle uit te oefenen op de werkzaamheden van die beroepsgroep.

In het licht van die algemene overwegingen is het Hof van oordeel dat een nationale regeling dergelijke twijfels kan doen rijzen wanneer zij de regering van de betrokken

lidstaat de bevoegdheid verleent om de bestuursleden van het orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers, te benoemen zonder de in het nationale recht geregelde gewone benoemingsprocedure te volgen, zelfs al is die benoeming maar voorlopig.

- Oprichting van een speciale afdeling die exclusief bevoegd is om door rechters en aanklagers gepleegde strafbare feiten te onderzoeken

In het licht van diezelfde algemene overwegingen onderzoekt het Hof of een nationale regeling waarbij binnen het openbaar ministerie een gespecialiseerde afdeling wordt opgericht die exclusief bevoegd is om door rechters en aanklagers gepleegde strafbare feiten te onderzoeken, verenigbaar is met het Unierecht. Het Hof merkt op dat een dergelijke regeling, wil zij verenigbaar zijn met het Unierecht, ten eerste moet worden gerechtvaardigd door objectieve en verifieerbare vereisten die verband houden met een goede rechtsbedeling, en ten tweede moet waarborgen dat de betrokken afdeling niet kan worden gebruikt als middel om politieke controle uit te oefenen op de werkzaamheden van rechters en aanklagers, en dat zij haar bevoegdheid uitoefent met inachtneming van de vereisten van het Handvest. Anders zou een dergelijke regeling namelijk kunnen worden gezien als een instrument om rechters onder druk te zetten en te intimideren, waardoor het vertrouwen van de justitiabelen in de rechterlijke macht zou worden ondermijnd. Het Hof voegt daaraan toe dat de betrokken nationale regeling niet tot gevolg mag hebben dat niet wordt voldaan aan de bijzondere verplichtingen die krachtens beschikking 2006/928 op het gebied van corruptiebestrijding op Roemenië rusten.

Het staat aan de nationale rechter om na te gaan of de hervorming die er in Roemenië toe heeft geleid dat er binnen het openbaar ministerie een gespecialiseerde afdeling is opgericht die belast is met onderzoeken naar rechters en aanklagers, alsmede de regels inzake de benoeming van aanklagers binnen die afdeling, niet van dien aard zijn dat die afdeling wordt blootgesteld aan invloed van buitenaf. Wat het Handvest betreft, staat het aan de nationale rechter om na te gaan of de betrokken nationale regeling niet belet dat de zaken van de betrokken rechters en aanklagers binnen een redelijke termijn worden behandeld.

- Financiële aansprakelijkheid van de staat en persoonlijke aansprakelijkheid van rechters voor justitiële fouten

Het Hof oordeelt dat een nationale regeling inzake de financiële aansprakelijkheid van de staat en de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters voor schade als gevolg van justitiële fouten slechts verenigbaar kan zijn met het Unierecht wanneer de persoonlijke aansprakelijkheid van een rechter voor een dergelijke fout in het kader van een regresvordering wordt beperkt tot uitzonderlijke gevallen en wordt onderworpen aan objectieve en verifieerbare criteria die verband houden met vereisten inzake een goede rechtsbedeling, alsook aan waarborgen die het risico voorkomen dat van buitenaf druk wordt uitgeoefend op de inhoud van rechterlijke beslissingen. Daartoe is het van groot

belang dat er regels zijn die onder meer duidelijk en nauwkeurig omschrijven voor welke gedragingen rechters persoonlijk aansprakelijk kunnen worden gesteld, teneinde de voor hun taak wezenlijke onafhankelijkheid te waarborgen en te voorkomen dat zij louter op grond van hun beslissing aansprakelijk kunnen worden gesteld. Het feit dat een beslissing een justitiële fout bevat, is als zodanig niet voldoende om de betrokken rechter persoonlijk aansprakelijk te stellen.

Wat de regels inzake de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters betreft, moet de nationale regeling duidelijk en nauwkeurig de waarborgen omschrijven die noodzakelijk zijn om te verzekeren dat noch het onderzoek naar het bestaan van de voorwaarden en omstandigheden die tot die aansprakelijkheid kunnen leiden, noch de regresvordering wordt gebruikt als instrument om druk uit te oefenen op de rechterlijke activiteit. Om te voorkomen dat die regels een afschrikkend effect hebben op rechters in de uitoefening van hun taak om onafhankelijk recht te spreken, moeten de autoriteiten die bevoegd zijn om dat onderzoek te starten en uit te voeren en om die regresvordering in te stellen, zelf hun taken als autoriteiten objectief en onpartijdig uitoefenen, en mogen de materiële voorwaarden en procedureregels geen aanleiding kunnen geven tot legitieme twijfel over de onpartijdigheid van die autoriteiten. Ook is het van belang dat de in het Handvest verankerde rechten, met name de rechten van verdediging van de rechter, volledig worden geëerbiedigd en dat de instantie die bevoegd is om over de persoonlijke aansprakelijkheid van de rechter te beslissen, een rechterlijke instantie is. Met name mag de vaststelling dat er sprake is van een justitiële fout, niet bindend zijn in het kader van de regresprocedure van de staat tegen de betrokken rechter, ook al is die rechter niet gehoord in de eerdere procedure inzake de financiële aansprakelijkheid van de staat.

Arrest van 13 juli 2023 (Grote kamer), YP e.a. (Opheffing van de immuniteit en schorsing van een rechter (C-615/20 en C-671/20, [EU:C:2023:562](#)))

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Rechtsstaat – Daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden – Rechterlijke onafhankelijkheid – Voorrang van het Unierecht – Artikel 4, lid 3, VEU – Verplichting tot loyale samenwerking – Opheffing van de strafrechtelijke immuniteit en schorsing van een rechter door de Izba Dyscyplinarna (tuchtkamer) van de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen) – Gebrek aan onafhankelijkheid en onpartijdigheid van die kamer – Wijziging in de samenstelling van de rechtsprekende formatie die een zaak moet behandelen die tot dan toe aan die rechter was toegewezen – Verbod voor de nationale rechterlijke instanties om de legitimiteit van een rechterlijke instantie in twijfel te trekken, de werking ervan te ondermijnen of de rechtmatigheid of doeltreffendheid van de benoeming van rechters of hun rechterlijke bevoegdheden te beoordelen op straffe van tuchtrechtelijke sancties – Verplichting voor de betrokken rechterlijke instanties en de organen die bevoegd zijn voor het vaststellen en wijzigen van de samenstelling van de rechtsprekende formaties om de maatregelen tot opheffing van de immuniteit en tot schorsing van de betrokken rechter buiten toepassing te laten – Verplichting

voor deze rechterlijke instanties en organen om die nationale verbodsbepalingen buiten toepassing te laten”

Zaak C-615/20

Op basis van een tenlastelegging van de Prokuratura Okręgowa w Warszawie (openbaar ministerie van het rechtsgebied Warschau, Polen) zijn YP en andere verdachten vervolgd voor de Sąd Okręgowy w Warszawie (rechter in eerste aanleg Warschau, Polen) wegens een reeks misdrijven. Deze zaak is toegewezen aan een enkelvoudige kamer van deze rechterlijke instantie, te weten de alleensprekende rechter I.T.

Terwijl de behandeling van de zaak zich in een zeer vergevorderd stadium bevond, heeft de Prokuratura Krajowa Wydział Spraw Wewnętrznych (nationaal openbaar ministerie – afdeling interne aangelegenheden, Polen) op 14 februari 2020 aan de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen)⁸¹ toestemming gevraagd om rechter I.T. strafrechtelijk te vervolgen omdat hij in december 2017 vertegenwoordigers van de media toestemming had gegeven om beelden en geluiden vast te leggen tijdens een zitting en tijdens de bekendmaking van de uitspraak in de betrokken zaak en de mondelinge motivering ervan, en daarbij informatie zou hebben verstrekt uit het strafrechtelijk vooronderzoek van de Prokuratura Okręgowa w Warszawie in de betrokken zaak.

Bij beslissing van 18 november 2020 (hierna: „litigieuze beslissing”) heeft de tuchtkamer toestemming verleend om een strafprocedure in te leiden tegen rechter I.T. Bij dezelfde beslissing is die rechter geschorst en is zijn bezoldiging voor de duur van zijn schorsing met 25 % verminderd.

De verwijzende rechter, te weten de formatie van de Sąd Okręgowy w Warszawie die belast is met de behandeling van de strafzaak tegen onder meer YP en waarin rechter I.T. zitting heeft als alleensprekende rechter, wijst erop dat de litigieuze beslissing eraan in de weg kan staan dat hij die zaak verder behandelt. In deze context besluit de verwijzende rechter de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof vragen voor te leggen over de verenigbaarheid met het Unierecht van nationale bepalingen op grond waarvan een instantie waarvan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid niet zijn gewaarborgd, bevoegd is om toestemming te verlenen om strafprocedures in te leiden tegen rechters van de gewone rechterlijke instanties, en wanneer zij die toestemming verleent, om de betrokken rechters te schorsen en hun bezoldiging voor de duur van die schorsing te verminderen. Die vragen strekken er in wezen toe vast te stellen of, gelet op bepaalde Unierechtelijke bepalingen en beginselen⁸², de alleensprekende rechter die de

⁸¹ Bij de wet inzake de Sąd Najwyższy van 8 december 2017 is binnen de Sąd Najwyższy een nieuwe kamer ingesteld, de Izba Dyscyplinarna (hierna: „tuchtkamer”). Bij wet van 20 december 2019 tot wijziging van de wet inzake de Sąd Najwyższy, die in 2020 in werking is getreden, heeft deze kamer nieuwe bevoegdheden gekregen. Voortaan mag zij onder meer strafprocedures tegen rechters inleiden en rechters in voorlopige hechtenis nemen [artikel 27, § 1, punt 1a)].

⁸² Te weten artikel 47 van het Handvest, artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, waarin het rechtsstaatbeginsel en de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming zijn neergelegd, alsmede het voorrangsbeginsel, het beginsel van loyale samenwerking en het rechtszekerheidsbeginsel.

verwijzende rechterlijke instantie vormt, het hoofdgeding verder mag behandelen, ondanks de litigieuze beslissing waarbij deze rechter is geschorst.

Zaak C-671/20

In een andere strafzaak heeft de Prokuratura Okręgowa w Warszawie verschillende strafbare feiten ten laste gelegd aan M.M. en een beslissing gegeven waarbij is gelast een gedwongen hypotheek te vestigen op onroerend goed van laatstgenoemde. M.M. heeft tegen die beslissing beroep ingesteld bij de Sąd Okręgowy w Warszawie, de rechterlijke instantie waarbinnen de behandeling van dit beroep aanvankelijk is toegewezen aan rechter I.T.

Na de vaststelling van de litigieuze beslissing waarbij rechter I.T. was geschorst, heeft de president van de Sąd Okręgowy w Warszawie de president van de kamer waarin rechter I.T. zitting had, gelast de samenstelling van de rechtsprekende formatie in de aan die rechter toegewezen zaken te wijzigen, met uitzondering van de zaak waarin die rechter het Hof om een prejudiciële beslissing had verzocht en die aan de orde is in zaak C-615/20. Die kamerpresident heeft dan ook een beschikking gegeven waarbij de aanvankelijk aan rechter I.T. toegewezen zaken, waaronder de zaak betreffende M.M., opnieuw zijn toegewezen.

Volgens de verwijzende rechter, te weten een andere enkelvoudige kamer van de Sąd Okręgowy w Warszawie waaraan die zaak opnieuw is toegewezen, blijkt uit deze gebeurtenissen dat de president van deze rechterlijke instantie de litigieuze beslissing bindend heeft geacht aangezien hij heeft geoordeeld dat de schorsing van rechter I.T. eraan in de weg stond dat die zaak door die rechter werd behandeld of dat er sprake was van een duurzaam beletsel voor een dergelijke behandeling.

De verwijzende rechter vraagt zich echter af of een handeling als de litigieuze beslissing bindend is en of de andere rechtsprekende formaties die naar aanleiding van die beslissing zijn aangewezen, legitiem zijn. Verder wijst die rechter erop dat in 2019 vastgestelde bepalingen hem, op straffe van tuchtrechtelijke sancties, verbieden om de bindende werking van die beslissing te onderzoeken. Zijn vragen aan het Hof strekken er in wezen toe vast te stellen of de verwijzende rechterlijke instantie in deze zaak de litigieuze beslissing, gelet op bepaalde Unierechtelijke bepalingen en beginselen⁸³ en zonder dat het gevaar bestaat dat de alleensprekende rechter waaruit zij bestaat, tuchtrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld, als niet-bindend kan beschouwen, hetgeen tot gevolg zou hebben dat deze instantie niet gerechtigd is om uitspraak te doen in het hoofdgeding dat naar aanleiding van die beslissing aan haar is toegewezen, en of deze zaak derhalve opnieuw moet worden toegewezen aan de rechter die aanvankelijk met de behandeling ervan was belast.

⁸³ Te weten artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, alsmede het voorrangsbeginsel, het beginsel van loyale samenwerking en het rechtszekerheidsbeginsel.

In zijn arrest in deze gevoegde zaken verwijst het Hof (Grote kamer) naar de lering die kan worden getrokken uit zijn rechtspraak⁸⁴, met name uit het arrest van 5 juni 2023, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters)⁸⁵. Het verklaart in wezen voor recht dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU zich verzet tegen nationale bepalingen op grond waarvan een instantie als de tuchtkamer, waarvan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid niet zijn gewaarborgd, de immuniteit van een rechter kan opheffen, hem kan schorsen en zijn bezoldiging kan verminderen. Het Hof verduidelijkt tevens welke gevolgen die conclusie in het licht van het beginsel van voorrang van het Unierecht en van het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking meebrengt voor de nationale rechterlijke instantie in verband met een handeling als de litigieuze beslissing, waarbij een alleensprekende rechter in strijd met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU is geschorst, alsmede voor de rechterlijke organen die bevoegd zijn om de samenstelling van de rechtsprekende formaties van die nationale rechterlijke instantie vast te stellen en te wijzigen.

In de eerste plaats verklaart het Hof voor recht dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU zich verzet tegen nationale bepalingen op grond waarvan een instantie waarvan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid niet zijn gewaarborgd, bevoegd is om toestemming te verlenen om strafprocedures in te leiden tegen rechters van de gewone rechterlijke instanties, en wanneer zij die toestemming verleent, om de betrokken rechters te schorsen en hun bezoldiging voor de duur van die schorsing te verminderen.

Het Hof merkt in dit verband op dat het na de aanhangigmaking van deze twee prejudiciële zaken het arrest Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters) heeft gewezen, waarin het onder meer heeft geoordeeld dat Polen, door aan de tuchtkamer, waarvan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid niet zijn gewaarborgd⁸⁶, de bevoegdheid toe te kennen om uitspraak te doen in zaken die een rechtstreekse invloed hebben op de status en de ambtsvervulling van rechters, zoals zaken waarbij toestemming wordt gevraagd om een strafprocedure in te leiden tegen rechters, zijn verplichtingen krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU niet is nagekomen⁸⁷.

In dat arrest heeft het Hof benadrukt dat de enkele omstandigheid dat rechters het risico lopen dat een instantie waarvan de onafhankelijkheid niet is gewaarborgd, kan worden verzocht om toestemming te verlenen voor hun strafrechtelijke vervolging, en dat deze toestemming wordt verkregen, hun eigen onafhankelijkheid in gevaar kan

⁸⁴ Rechtspraak betreffende het gebrek aan onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de tuchtkamer die is ingesteld bij de wet van 2017 inzake de Sąd Najwyższy, zoals gewijzigd als onderdeel van de hervorming van de Poolse rechterlijke macht in 2019.

⁸⁵ Arrest van 5 juni 2023, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters) (C-204/21, EU:C:2023:442), waarvan de feiten en het rechtskader zijn uiteengezet in rubriek II. 2. („Beroepsethiek”). Dit arrest wordt ook besproken in de rubrieken II. 7. („Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid”) en II. 10. („Rechterlijke bevoegdheid om te onderzoeken of een rechter onafhankelijk is”).

⁸⁶ In punt 102 van het arrest Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters) (C-204/21, EU:C:2023:442), reeds aangehaald, heeft het Hof onder verwijzing naar zijn eerdere rechtspraak [punt 112 van het arrest van 15 juli 2021, Commissie/Polen (Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid) (C-791/19, EU:C:2021:596)], dat wordt besproken in rubriek II. 7. („Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid”), herhaald dat de tuchtkamer niet voldoet aan het vereiste van onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

⁸⁷ Arrest van 5 juni 2023, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters), reeds aangehaald, dictum 1.

brengen, en dat hetzelfde geldt voor het risico dat een dergelijke instantie beslist over hun eventuele schorsing en over een verlaging van hun bezoldiging.⁸⁸

In casu is de litigieuze beslissing ten aanzien van rechter I.T.⁸⁹ vastgesteld op grond van de nationale bepalingen die het Hof in voornoemd arrest als strijdig met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU heeft aangemerkt wegens het feit dat de bevoegdheid tot het vaststellen van handelingen als die beslissing volgens die bepalingen toekomt aan een dergelijke instantie.

Terwijl de autoriteiten van de betrokken lidstaat verplicht zijn om de nationale bepalingen die het voorwerp zijn van een niet-nakomingsarrest zodanig te wijzigen dat zij in overeenstemming worden gebracht met de vereisten van het Unierecht, zijn de rechterlijke instanties van die lidstaat op hun beurt verplicht om de eerbiediging van dit arrest in de uitoefening van hun functie te verzekeren, wat onder meer betekent dat zij in voorkomend geval rekening moeten houden met de daarin vastgestelde juridische elementen teneinde de draagwijdte te bepalen van de door hen toe te passen Unierechtelijke bepalingen. Het staat bijgevolg aan de verwijzende rechter in zaak C-615/20 om in het hoofdgeding alle consequenties te trekken uit de lessen van het arrest Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters).

In de tweede plaats verklaart het Hof dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, het beginsel van voorrang van het Unierecht en het beginsel van loyale samenwerking aldus moeten worden uitgelegd dat

- een rechtsprekende formatie van een nationale rechterlijke instantie waarbij een zaak aanhangig is gemaakt en die is samengesteld uit een alleensprekende rechter ten aanzien van wie een instantie waarvan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid niet zijn gewaarborgd, een beslissing heeft vastgesteld waarbij toestemming wordt verleend om een strafprocedure in te leiden en waarbij wordt gelast de rechter te schorsen en zijn bezoldiging te verminderen, een dergelijke beslissing, die eraan in de weg staat dat hij zijn bevoegdheid in die zaak uitoefent, buiten toepassing mag laten, en dat
- de rechterlijke organen die bevoegd zijn om de samenstelling van de rechtsprekende formaties van die nationale rechterlijke instantie vast te stellen en te wijzigen, die beslissing, die eraan in de weg staat dat die rechtsprekende formatie haar bevoegdheid uitoefent, ook buiten toepassing moeten laten.

Het Hof herinnert in dit verband aan zijn vaste rechtspraak dat iedere nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid de bepalingen van het Unierecht moet toepassen, op grond van het beginsel van voorrang van het Unierecht verplicht is om de volle werking van de vereisten van het Unierecht te verzekeren in het geschil dat aan hem is voorgelegd, en daarbij zo nodig op eigen gezag elke nationale regeling of praktijk die in

⁸⁸ Arrest van 5 juni 2023, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters), reeds aangehaald, punt 101.

⁸⁹ Te weten een gewone rechterlijke instantie die krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU kan worden verzocht om te oordelen over vragen die verband houden met de toepassing en de uitlegging van het Unierecht.

strijd is met een Unierechtelijke bepaling met rechtstreekse werking, buiten toepassing moet laten, zonder dat hij de voorafgaande opheffing van deze nationale regeling of praktijk via de wetgeving of enige andere constitutionele procedure hoeft te vragen of af te wachten.⁹⁰ De naleving van die verplichting is een uitdrukking van het beginsel van loyale samenwerking.

Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest⁹¹, heeft rechtstreekse werking, zodat elke nationale bepaling, rechtspraak of nationale praktijk die in strijd is met deze Unierechtelijke bepalingen, zoals uitgelegd door het Hof, buiten toepassing moet worden gelaten.⁹²

Zelfs bij het uitblijven van nationale wettelijke maatregelen waarmee een door het Hof vastgestelde niet-nakoming is beëindigd, moeten de nationale rechterlijke instanties alle maatregelen nemen om de volledige doorwerking van het Unierecht te vergemakkelijken overeenkomstig de overwegingen in het niet-nakomingsarrest. Voorts zijn zij op grond van het beginsel van loyale samenwerking verplicht om de onwettige gevolgen van een schending van het Unierecht ongedaan te maken.

Om aan die verplichtingen te voldoen, moet een nationale rechterlijke instantie een handeling als de litigieuze beslissing, waarbij in strijd met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU is gelast een rechter te schorsen, buiten toepassing laten wanneer dit in het licht van de betrokken procedurele situatie onontbeerlijk is om de voorrang van het Unierecht te waarborgen.⁹³

Ten slotte benadrukt het Hof dat wanneer een handeling als de litigieuze beslissing is vastgesteld door een instantie die geen onafhankelijk en onpartijdig gerecht in de zin van het Unierecht is, geen enkel argument ontleend aan het rechtszekerheidsbeginsel of een vermeend gezag van gewijsde van die beslissing met succes kan worden aangevoerd om de verwijzende rechter en de rechterlijke organen die bevoegd zijn om de samenstelling van de rechtsprekende formaties van de nationale rechterlijke instantie vast te stellen en te wijzigen, te beletten om een dergelijke beslissing buiten toepassing te laten.⁹⁴

In dit verband merkt het Hof op dat het hoofdgeding in zaak C-615/20 in afwachting van het onderhavige arrest door de verwijzende rechter is geschorst. In deze context lijkt de rechtszekerheid niet in het gedrang te komen indien de rechter die zitting heeft in de

⁹⁰ 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 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak, alsook punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak), dat wordt besproken in rubriek II. 7. („Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid”).

⁹¹ Deze bepaling legt de lidstaten een duidelijke en nauwkeurige resultaatsverplichting op waaraan geen enkele voorwaarde is verbonden met betrekking tot de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechterlijke instanties die gehouden zijn het Unierecht uit te leggen en toe te passen, en met betrekking tot het vereiste dat die instanties vooraf bij wet zijn ingesteld.

⁹² Arrest van 5 juni 2023, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters) (C-204/21, EU:C:2023:442), punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak, dat wordt besproken in rubriek II. 7. („Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid”).

⁹³ Zie in die zin arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming) (C-487/19, EU:C:2021:798, punten 159 en 161), dat wordt besproken in de rubrieken II. 1. („Benoeming”) en II. 5. („Overplaatsing”).

⁹⁴ Zie in die zin arrest W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming), punt 160, reeds aangehaald.

enkelvoudige kamer van de verwijzende rechterlijke instantie dat geding verder behandelt, vooral gezien het vergevorderde stadium waarin die naar verluidt uiterst ingewikkelde procedure zich bevindt. Wordt de procedure door die rechter voortgezet, dan lijkt dat er juist toe te kunnen leiden dat de behandeling van het hoofdgeding een beslissing oplevert die in overeenstemming is met zowel de vereisten van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU als het recht van de betrokken justitiabelen op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn.

In die omstandigheden mag de verwijzende rechter in zaak C-615/20 de litigieuze beslissing buiten toepassing laten, zodat hij het hoofdgeding in zijn huidige samenstelling verder kan behandelen zonder dat de rechterlijke organen die bevoegd zijn om de samenstelling van de rechtsprekende formaties van de nationale rechterlijke instantie vast te stellen en te wijzigen, dat kunnen beletten.

In de derde plaats legt het Hof artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en de beginselen van voorrang van het Unierecht en van loyale samenwerking uit in verband met de situatie van een rechtsprekende formatie van een nationale rechterlijke instantie, zoals de verwijzende rechter in zaak C-671/20, waaraan op grond van een handeling van de tuchtkamer als de litigieuze beslissing een zaak is toegewezen die tot dan toe aan een andere rechtsprekende formatie van die instantie was toegewezen, teneinde onder meer te bepalen of deze verwijzende rechter die beslissing in casu buiten toepassing moet laten en moet afzien van verdere behandeling van die zaak.

Het Hof benadrukt in dit verband dat de verplichting voor de nationale rechterlijke instanties om een beslissing die in strijd met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU leidt tot schorsing van een rechter, buiten toepassing te laten wanneer dit in het licht van de betrokken procedurele situatie onontbeerlijk is om de voorrang van het Unierecht te waarborgen, in het bijzonder geldt voor de rechtsprekende formatie waaraan de betrokken zaak naar aanleiding van die beslissing zou zijn toegewezen. Deze rechtsprekende formatie moet er dan ook van afzien om van die zaak kennis te nemen. Deze verplichting geldt ook voor de organen die bevoegd zijn om de samenstelling van de rechtsprekende formaties van de nationale rechterlijke instantie vast te stellen en te wijzigen. Zij moeten die zaak bijgevolg opnieuw toewijzen aan de rechtsprekende formatie die aanvankelijk met de behandeling ervan was belast.

Volgens het Hof kan in casu geen enkel argument ontleend aan het rechtszekerheidsbeginsel of een vermeend gezag van gewijsde van de betrokken beslissing met succes worden aangevoerd.

Het Hof merkt in dit verband op dat het hoofdgeding in zaak C-671/20 in afwachting van het onderhavige arrest is geschorst, in tegenstelling tot andere zaken die aan rechter I.T. waren toegewezen en die inmiddels ook aan andere rechtsprekende formaties zijn toegewezen, maar wel verder zijn behandeld en in voorkomend geval zelfs zijn afgesloten met een beslissing van die nieuwe formaties. In deze omstandigheden lijkt die procedure, indien zij wordt hervat door rechter I.T., ondanks de door de litigieuze

beslissing veroorzaakte vertraging te kunnen leiden tot een beslissing die voldoet aan zowel de vereisten van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU als die welke voortvloeien uit het recht van de betrokken justitiabele op een eerlijk proces.

Bijgevolg legt het Hof artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en de beginselen van voorrang van het Unierecht en van loyale samenwerking aldus uit dat

- een rechtsprekende formatie van een nationale rechterlijke instantie waaraan een zaak is toegewezen die tot dan toe aan een andere rechtsprekende formatie van die rechterlijke instantie was toegewezen, welke nieuwe toewijzing heeft plaatsgevonden naar aanleiding van een beslissing van een instantie waarvan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid niet zijn gewaarborgd, waarbij toestemming is verleend om een strafprocedure in te leiden tegen de alleensprekende rechter van die rechtsprekende formatie en waarbij is gelast die rechter te schorsen en zijn bezoldiging te verminderen, en die de behandeling van die zaak in afwachting van een prejudiciële beslissing van het Hof heeft geschorst, de betrokken beslissing buiten toepassing moet laten en moet afzien van verdere behandeling van die zaak, en dat
- de rechterlijke organen die bevoegd zijn om de samenstelling van de rechtsprekende formaties van de nationale rechterlijke instantie vast te stellen en te wijzigen, diezelfde zaak in een dergelijk geval opnieuw moeten toewijzen aan de rechtsprekende formatie die aanvankelijk met de behandeling ervan was belast.

Wat in de vierde plaats de door de verwijzende rechter in zaak C-671/20 genoemde nationale bepalingen en rechtspraak van het nationale grondwettelijk hof betreft⁹⁵, die eraan in de weg zouden staan dat deze rechter, ook al zou hij daartoe verplicht zijn in het licht van de antwoorden van het Hof op zijn andere vragen, uitspraak doet over de vraag of een handeling als de litigieuze beslissing bindend is, en die handeling in voorkomend geval buiten toepassing laat, merkt het Hof op dat het een nationale rechterlijke instantie niet kan worden verboden om de haar door de Verdragen toevertrouwde taken te vervullen en om de krachtens de Verdragen op haar rustende verplichtingen na te komen, door uitvoering te geven aan een bepaling als artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, en dat dergelijke handelingen evenmin kunnen worden aangemerkt als een tuchtrechtelijk vergrijp van rechters die deel uitmaken van die instantie.⁹⁶

Ook moeten nationale rechterlijke instanties, gelet op de rechtstreekse werking van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, elke nationale rechtspraak die in strijd is met de uitlegging die het Hof aan deze Unierechtelijke bepaling heeft gegeven, krachtens het

⁹⁵ Bij artikel 42a, §§ 1 en 2, van de wet inzake de gewone rechterlijke instanties van 27 juli 2001, zoals gewijzigd bij de wet van 20 december 2019, wordt het deze rechterlijke instanties met name verboden om de legitimiteit van de rechterlijke instanties in twijfel te trekken of om de rechtmatigheid van de benoeming van een rechter of van diens bevoegdheid tot het uitvoeren van taken op het gebied van de rechtsbedeling te beoordelen. Volgens artikel 107, § 1, punt 3, van deze wet vormen onder meer handelingen van rechters van de gewone rechterlijke instanties waardoor in twijfel wordt getrokken of een rechter geldig is benoemd, een tuchtrechtelijk vergrijp.

⁹⁶ Zie in die zin arrest van 5 juni 2023, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters) (C-204/21, EU:C:2023:442, punt 132), dat wordt besproken in rubriek II. 7. („Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid”).

beginsel van voorrang van het Unierecht buiten toepassing laten. Indien een nationale rechter naar aanleiding van arresten van het Hof tot het oordeel komt dat de rechtspraak van het nationale grondwettelijk hof in strijd is met het Unierecht, mag het feit dat hij die rechtspraak overeenkomstig het beginsel van voorrang van het Unierecht buiten toepassing laat, dan ook niet ertoe leiden dat hij tuchtrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld.⁹⁷

Hieruit volgt dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en de beginselen van voorrang van het Unierecht en van loyale samenwerking zich verzetten tegen

- nationale bepalingen waarbij het een nationale rechterlijke instantie, op straffe van tuchtrechtelijke sancties voor de rechters van die instantie, wordt verboden om de bindende werking te onderzoeken van een handeling van een instantie waarvan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid niet zijn gewaarborgd, waarbij toestemming is verleend om een strafprocedure tegen een rechter in te leiden en is gelast die rechter te schorsen en zijn bezoldiging te verminderen, alsmede om die handeling in voorkomend geval buiten toepassing te laten, en
- rechtspraak van een grondwettelijk hof volgens welke besluiten tot benoeming van rechters niet rechterlijk kunnen worden getoetst, voor zover die rechtspraak in de weg kan staan aan die toetsing.

9. Onafzetbaarheid van rechters en pensioenleeftijd

Arrest van 24 juni 2019 (Grote kamer), Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, [EU:C:2019:531](#))

„Niet-nakoming – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Rechtsstaat – Daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden – Beginselen van onafzetbaarheid en onafhankelijkheid van rechters – Verlaging van de pensioenleeftijd van de rechters van de Sąd Najwyższy – Toepassing op de zittende rechters – Mogelijkheid om het ambt van rechter na het bereiken van deze leeftijd te blijven uitoefenen, die afhankelijk is gemaakt van een discretionair genomen beslissing van de Poolse president”

Met zijn arrest wijst het Hof (Grote kamer) het niet-nakomingsberoep toe dat de Commissie heeft ingesteld tegen de Republiek Polen teneinde te doen vaststellen dat deze lidstaat niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, door, ten eerste, de maatregel waarbij de pensioenleeftijd van de rechters van de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen) wordt verlaagd, toe te passen op zittende rechters die vóór 3 april 2018 bij deze rechterlijke instantie zijn benoemd, en, ten tweede, de Poolse president de discretionaire bevoegdheid te verlenen om de ambtstermijn van de

⁹⁷ Zie in die zin arrest Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters) (C-204/21, EU:C:2023:442, punt 132), reeds aangehaald.

rechters van de Sąd Najwyższy na het bereiken van de nieuwe pensioenleeftijd te verlengen.

De Commissie verwijt de Republiek Polen dat zij met die maatregelen, in strijd met het beginsel van onafhankelijkheid van rechters en, in het bijzonder, het beginsel van hun onafzetbaarheid, niet heeft voldaan aan de verplichtingen die voor de lidstaten voortvloeien uit voornoemde bepaling.

Het Hof spreekt zich in zijn arrest in de eerste plaats uit over de toepasselijkheid en de draagwijdte van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Het brengt in dit verband in herinnering dat alle lidstaten volgens deze bepaling moeten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming in de zin van met name artikel 47 van het Handvest op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren. Meer in het bijzonder moet elke lidstaat krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, verzekeren dat de instanties die als „rechterlijke instantie” in de zin van het Unierecht deel uitmaken van zijn stelsel van beroepsmogelijkheden op de onder het Unierecht vallende gebieden en die dus kunnen worden aangezocht om te oordelen over vragen die verband houden met de toepassing of de uitlegging van dit recht, voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming, hetgeen in het onderhavige geval geldt voor de Sąd Najwyższy. Het Hof wijst er verder op dat, om te waarborgen dat deze instantie in staat is een dergelijke bescherming te bieden, de instandhouding van haar onafhankelijkheid essentieel is, zoals wordt bevestigd door artikel 47, tweede lid, van het Handvest. Het vereiste van rechterlijke onafhankelijkheid, dat onlosmakelijk verbonden is met de taak van de rechter, behoort tot de kern van het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming en het grondrecht op een eerlijk proces, dat van het grootste belang is als waarborg voor de bescherming van alle door de justitiabelen aan het Unierecht ontleende rechten en voor het behoud van de in artikel 2 VEU vermelde waarden die de lidstaten gemeen hebben, met name de waarde van de rechtsstaat.

In de tweede plaats maakt het Hof duidelijk wat de draagwijdte is van het vereiste van rechterlijke onafhankelijkheid. Het merkt op dat voor de uit dit vereiste voortvloeiende waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid regels nodig zijn, onder meer met betrekking tot de samenstelling van de betrokken instanties, de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor verschoning, wraking en afzetting van hun leden, die geschikt moeten zijn om bij de justitiabelen elke legitieme twijfel erover weg te nemen dat deze instanties zich niet laten beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig zijn ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen. In het bijzonder zijn voor deze onontbeerlijke vrijheid van de rechters ten opzichte van elk extern ingrijpen of elke externe druk bepaalde waarborgen nodig ter bescherming van degenen die tot taak hebben recht te spreken, zoals hun onafzetbaarheid. Dit beginsel van onafzetbaarheid vereist met name dat rechters kunnen aanblijven zolang zij de verplichte pensioenleeftijd nog niet hebben bereikt of, indien hun mandaat aan een bepaalde termijn is gebonden, totdat deze termijn is verstreken. Zonder van een absoluut beginsel te spreken, kunnen hierop slechts uitzonderingen worden gemaakt indien er

legitieme en dwingende gronden zijn om dit te doen en het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen. In het onderhavige geval stelt het Hof vast dat de bestreden hervorming tot gevolg heeft dat de zittende rechters van de Sąd Najwyższy hun ambt eerder zullen neerleggen en dat deze hervorming dus slechts kan worden aanvaard indien zij wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel, evenredig is aan dat doel en bij de justitiabelen geen gegronde twijfel in bovenbedoelde zin wekt. Het Hof stelt vast dat de toepassing van de maatregel tot verlaging van de pensioenleeftijd van de rechters van de Sąd Najwyższy op zittende rechters van deze rechterlijke instantie niet aan deze voorwaarden voldoet, met name omdat deze toepassing niet wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel. Het oordeelt dan ook dat deze toepassing in strijd is met het beginsel van onafzetbaarheid van rechters, dat inherent is aan de rechterlijke onafhankelijkheid.

Tot slot spreekt het Hof zich uit over de discretionaire bevoegdheid die bij de nieuwe wet inzake de Sąd Najwyższy aan de Poolse president wordt verleend om de ambtstermijn van de rechters van deze rechterlijke instantie te verlengen na het bereiken van de in deze wet vastgestelde nieuwe pensioenleeftijd. Volgens het Hof is het weliswaar uitsluitend een zaak van de lidstaten om te beslissen of zij een dergelijke verlenging al dan niet toestaan, maar moeten de lidstaten, wanneer zij voor zo'n mechanisme kiezen, er wel voor zorgen dat de voorwaarden voor een dergelijke verlenging en de manier waarop die plaatsvindt geen inbreuk maken op het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid. In dit verband is de omstandigheid dat een orgaan als de president van de Republiek de bevoegdheid heeft om een dergelijke verlenging al dan niet toe te staan, op zichzelf zeker niet voldoende om vast te stellen dat dit beginsel is geschonden. Het is evenwel van belang om te waarborgen dat dergelijke beslissingen worden vastgesteld op grond van zodanige materiële voorwaarden en procedureregels dat er bij de justitiabelen geen legitieme twijfel kan rijzen over de vraag of de betrokken rechters onafhankelijk zijn. Hiertoe moeten die voorwaarden en regels met name op zodanige wijze zijn opgesteld dat die rechters worden behoed voor de eventuele neiging te zwichten voor inmenging of druk van buitenaf die hun onafhankelijkheid in gevaar zou kunnen brengen. Dankzij dergelijke regels moet dus in het bijzonder elke beïnvloeding worden uitgesloten, niet alleen rechtstreekse beïnvloeding in de vorm van instructies, maar tevens indirectere vormen van beïnvloeding die de beslissingen van de betrokken rechters zouden kunnen sturen. Wat de nieuwe wet inzake de Sąd Najwyższy betreft, stelt het Hof vast dat de verlenging van de ambtstermijn van de rechters van deze rechterlijke instantie volgens die wet voortaan is onderworpen aan een door de Poolse president vast te stellen discretionair besluit dat niet hoeft te worden gemotiveerd en waartegen geen beroep in rechte kan worden ingesteld. Met betrekking tot het advies dat de Krajowa Rada Sądownictwa (nationale raad voor de rechtspraak, Polen; hierna: „KRS”) aan de Poolse president moet uitbrengen voordat deze zijn beslissing neemt, benadrukt het Hof dat de betrokkenheid van een dergelijke instantie bij de procedure tot verlenging van de ambtstermijn van een rechter na het bereiken van de normale pensioenleeftijd er in beginsel zeker toe kan bijdragen dat deze

procedure objectiever wordt. Dit geldt evenwel alleen voor zover is voldaan aan bepaalde voorwaarden. Met name is vereist dat de betrokken instantie zelf onafhankelijk is van de wetgevende en de uitvoerende macht alsook van de autoriteit waaraan zij advies moet uitbrengen, en dat een dergelijk advies wordt verstrekt op basis van objectieve en relevante criteria en naar behoren is gemotiveerd, zodat die autoriteit daarmee objectief kan worden geïnformeerd bij het nemen van haar beslissing. In het onderhavige geval kan volgens het Hof worden volstaan met de vaststelling dat de door de KRS uitgebrachte adviezen, vooral gelet op het feit dat zij niet zijn gemotiveerd, niet ertoe bijdragen dat de Poolse president objectief duidelijkheid wordt verschaft bij de uitoefening van de bevoegdheid die hem bij de nieuwe wet inzake de Sąd Najwyższy is verleend, zodat deze bevoegdheid met name bij de justitiabelen legitieme twijfel kan doen rijzen over de vraag of de betrokken rechters ongevoelig zijn voor externe factoren en onpartijdig zijn ten opzichte van de belangen die in de bij hen aangebrachte zaken met elkaar kunnen botsen.

Arrest van 5 november 2019 (Grote kamer), Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties) (C-192/18, [EU:C:2019:924](#))

„Niet-nakoming – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Rechtsstaat – Daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden – Beginselen van onafzetbaarheid en onafhankelijkheid van rechters – Verlaging van de pensioenleeftijd van rechters bij de Poolse gewone rechterlijke instanties – Mogelijkheid om de rechterlijke taken na de nieuwe pensioenleeftijd te blijven uitoefenen na toestemming van de minister van Justitie – Artikel 157 VWEU – Richtlijn 2006/54/EG – Artikel 5, onder a), en artikel 9, lid 1, onder f) – Verbod van discriminatie op grond van geslacht op het gebied van beloning, werkgelegenheid en beroep – Vaststelling van uiteenlopende pensioenleeftijden voor mannen en vrouwen die het ambt bekleden van rechter bij de Poolse gewone rechterlijke instanties, rechter bij de Sąd Najwyższy of openbaar aanklager bij de Poolse parketten”

Met zijn arrest wijst het Hof (Grote kamer) het door de Commissie tegen de Republiek Polen ingestelde niet-nakomingsberoep toe door vast te stellen dat deze lidstaat de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door, ten eerste, uiteenlopende pensioenleeftijden vast te stellen voor mannen en vrouwen die behoren tot de Poolse magistratuur, en, ten tweede, de pensioenleeftijd van rechters bij de gewone rechterlijke instanties te verlagen en tegelijkertijd de minister van Justitie de bevoegdheid te verlenen om de ambtstermijn van die rechters te verlengen.

Bij een Poolse wet van 12 juli 2017 is de pensioenleeftijd van rechters bij de gewone rechterlijke instanties en van openbaar aanklagers alsmede de leeftijd voor vervroegde uittreding van rechters bij de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen) verlaagd tot 60 jaar voor vrouwen en 65 jaar voor mannen, terwijl deze leeftijd voorheen voor beide geslachten 67 jaar was. Verder is bij deze wet aan de minister van Justitie de bevoegdheid verleend om de ambtstermijn van rechters bij de gewone rechterlijke instanties na het bereiken van hun nieuwe pensioenleeftijd, die

verschilt naargelang van het geslacht, te verlengen. Daar de Commissie van mening was dat deze wetgeving in strijd is met het Unierecht⁹⁸, heeft zij bij het Hof een niet-nakomingsberoep ingesteld.

Het Hof spreekt zich in zijn arrest in de eerste plaats uit over de bij de genoemde wet ingevoerde verschillen wat betreft de voor vrouwelijke en mannelijke magistraten geldende pensioenleeftijd. Het merkt in dit verband om te beginnen op dat het ouderdomspensioen van de betrokken magistraten binnen de werkingssfeer valt van artikel 157 VWEU, waarin is bepaald dat elke lidstaat er zorg voor draagt dat het beginsel van gelijke beloning van mannelijke en vrouwelijke werknemers voor gelijke arbeid wordt toegepast. De betrokken pensioenregelingen vallen tevens binnen de werkingssfeer van de in richtlijn 2006/54 opgenomen bepalingen over gelijke behandeling in ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid. Vervolgens oordeelt het Hof dat de aan de orde zijnde wet voorwaarden heeft geïntroduceerd die rechtstreeks discrimineren op grond van geslacht, met name wat betreft het tijdstip waarop de betrokkenen daadwerkelijk toegang hebben tot de voordelen waarin de betrokken pensioenregelingen voorzien. Tot slot verwerpt het Hof het argument van de Republiek Polen dat de ingevoerde verschillen wat betreft de voor vrouwelijke en mannelijke magistraten geldende pensioenleeftijd positieve discriminatie vormen. Deze verschillen kunnen volgens het Hof namelijk niet de door vrouwelijke ambtenaren in hun loopbaan ondervonden nadelen compenseren door deze vrouwen te helpen in hun beroepsleven en de problemen op te lossen waarmee zij tijdens hun beroepsloopbaan kunnen worden geconfronteerd. Het Hof komt dan ook tot de slotsom dat de betrokken wetgeving in strijd is met artikel 157 VWEU en richtlijn 2006/54.

Het Hof buigt zich in de tweede plaats over de maatregel waarbij aan de minister van Justitie de bevoegdheid is verleend om te besluiten of rechters bij de Poolse gewone rechterlijke instanties hun ambt mogen blijven uitoefenen na het bereiken van hun nieuwe, verlaagde pensioenleeftijd. In het licht van met name het arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy)⁹⁹, gaat het Hof om te beginnen in op de toepasselijkheid en de draagwijdte van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, dat de lidstaten verplicht om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen teneinde daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren. Het Hof merkt in dit verband op dat de Poolse gewone rechterlijke instanties kunnen worden aangezocht om te oordelen over vragen die verband houden met het Unierecht, zodat zij moeten voldoen aan de vereisten die inherent zijn aan een dergelijke bescherming. Om te waarborgen dat zij die bescherming kunnen bieden, is de instandhouding van hun onafhankelijkheid essentieel.

⁹⁸ Artikel 157 VWEU, artikel 5, onder a), en artikel 9, lid 1, onder f), van richtlijn 2006/54 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest.

⁹⁹ Arrest van het Hof van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531), dat wordt besproken in de onderhavige rubriek.

Die onafhankelijkheid vereist volgens vaste rechtspraak dat de betrokken instantie haar taken volledig autonoom en onpartijdig uitoefent. De omstandigheid dat een orgaan als de minister van Justitie de bevoegdheid heeft om verlenging van de uitoefening van de rechterlijke taken na het bereiken van de normale pensioenleeftijd al dan niet toe te staan, is volgens het Hof op zichzelf niet voldoende om een inbreuk op het beginsel van onafhankelijkheid vast te stellen. Het Hof is echter van oordeel dat de materiële voorwaarden en de procedureregels voor de uitoefening van die beslissingsbevoegdheid in casu van dien aard zijn, dat er legitieme twijfel kan rijzen over de vraag of de betrokken rechters zich niet laten beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig zijn. De criteria aan de hand waarvan de minister zijn beslissing moet nemen, zijn namelijk te vaag en niet toetsbaar, en bovendien hoeft die beslissing niet te worden gemotiveerd en kan er geen beroep in rechte tegen worden ingesteld. Voorts hangt het van de discretionaire bevoegdheid van de minister af hoelang de rechters mogelijk in afwachting blijven van diens beslissing.

Verder is het ook vaste rechtspraak dat voor de onontbeerlijke vrijheid van rechters ten opzichte van elk extern ingrijpen of elke externe druk bepaalde waarborgen nodig zijn ter bescherming van degenen die tot taak hebben recht te spreken, zoals hun onafzetbaarheid. Het beginsel van onafzetbaarheid vereist in het bijzonder dat rechters moeten kunnen aanblijven zolang zij de verplichte pensioenleeftijd nog niet hebben bereikt of, indien hun ambt aan een bepaalde termijn is gebonden, totdat deze termijn is verstreken. Dit beginsel is weliswaar niet absoluut, maar er kunnen slechts uitzonderingen op worden gemaakt indien daarvoor legitieme en dwingende gronden zijn en het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen. In casu is de maatregel waarbij de pensioenleeftijd van rechters bij de Poolse gewone rechterlijke instanties is verlaagd, in combinatie met de maatregel waarbij aan de minister van Justitie de discretionaire bevoegdheid is verleend om die rechters toestemming te verlenen om hun taken na het bereiken van de aldus vastgestelde nieuwe pensioenleeftijd nog gedurende tien jaar (in het geval van vrouwelijke magistraten) of vijf jaar (in het geval van mannelijke magistraten) te blijven uitoefenen, in strijd met dat beginsel. Deze combinatie van maatregelen kan er namelijk toe leiden dat er bij de justitiabelen legitieme twijfel rijst over de vraag of het nieuwe stelsel in werkelijkheid niet bedoeld is om de minister van Justitie de mogelijkheid te bieden een bepaald deel van de rechters bij de Poolse gewone rechterlijke instanties opzij te schuiven als zij eenmaal de nieuwe normale pensioenleeftijd hebben bereikt, maar een ander deel van die rechters in hun ambt te handhaven. Aangezien er geen termijn is vastgesteld waarbinnen de minister zijn beslissing moet nemen en de betrokken rechter aanblijft totdat de minister heeft beslist, is het bovendien mogelijk dat de eventuele negatieve beslissing valt nadat de betrokkene de nieuwe pensioenleeftijd heeft bereikt en is aangebleven.

10. Rechterlijke bevoegdheid om te onderzoeken of een rechter onafhankelijk is

Arrest van 5 juni 2023 (Grote kamer), Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#))

„Niet-nakoming door een lidstaat – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Rechtsstaat – Daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden – Rechterlijke onafhankelijkheid – Artikel 267 VWEU – Mogelijkheid om aan het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen – Voorrang van het Unierecht – Bevoegdheden inzake de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van rechters en op het gebied van arbeidsrecht, sociale zekerheid en pensionering van de rechters van de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen) die zijn verleend aan de tuchtkamer van deze instantie – Verbod voor de nationale rechterlijke instanties om de legitimiteit van de rechterlijke instanties en de grondwettelijke organen in twijfel te trekken dan wel om de wettigheid van de benoeming van rechters of hun rechterlijke bevoegdheden te beoordelen – Kwalificatie als „tuchtrechtelijk vergrijp” van het onderzoek dat een rechter verricht om na te gaan of voldaan is aan bepaalde vereisten met betrekking tot een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld – Exclusieve bevoegdheid van de kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy om vragen over het gebrek aan onafhankelijkheid van een rechterlijke instantie of een rechter te onderzoeken – Artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten – Recht op eerbiediging van het privéleven en op bescherming van persoonsgegevens – Verordening (EU) nr. 2016/679 – Artikel 6, lid 1, eerste alinea, onder c) en e), en lid 3, tweede alinea – Artikel 9, lid 1 – Gevoelige gegevens – Nationale regeling op grond waarvan rechters hun lidmaatschap van verenigingen, stichtingen en politieke partijen alsook hun functies binnen deze organisaties moeten opgeven en op grond waarvan deze gegevens online moeten worden bekendgemaakt”

In het arrest in deze zaak, waarvan de feiten en het rechtskader hierboven zijn uiteengezet¹⁰⁰, verklaart het Hof voor recht dat Polen zijn verplichtingen krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU juncto artikel 47 van het Handvest, alsmede krachtens artikel 267 VWEU en het beginsel van voorrang van het Unierecht niet is nagekomen, door aan de kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższyde (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen) de exclusieve bevoegdheid toe te kennen om middelen en rechtsvragen over het gebrek aan onafhankelijkheid van een rechterlijke instantie of rechter te onderzoeken¹⁰¹.

Het Hof merkt in dit verband op dat de reorganisatie en de concentratie van de betrokken rechterlijke bevoegdheden betrekking hebben op bepaalde grondwettelijke en procedurele vereisten die voortvloeien uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en

¹⁰⁰ Zie voor de feiten en het rechtskader van het geding rubriek II. 2. („Beroepsethiek”). Dit arrest wordt ook besproken in rubriek II. 7. („Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid”).

¹⁰¹ Artikel 26, §§ 2 en 4-6, en artikel 82, §§ 2-5, van de gewijzigde wet betreffende de Sąd Najwyższy, alsmede artikel 10 van de wet tot wijziging van de wet betreffende de Sąd Najwyższy.

artikel 47 van het Handvest, waarvan de eerbiediging op alle gebieden waarop het Unierecht materieel van toepassing is, transversaal moet worden gewaarborgd bij alle nationale rechterlijke instanties waaraan zaken op die gebieden worden voorgelegd. In zoverre houden deze bepalingen nauw verband met het beginsel van voorrang van het Unierecht, waarvan de tenuitvoerlegging door nationale rechterlijke instanties bijdraagt tot de effectieve bescherming van de rechten waarover particulieren op grond van het Unierecht beschikken.

Aangezien elke nationale rechterlijke instantie die gehouden is om het Unierecht toe te passen, dient na te gaan of zij gelet op haar samenstelling een onafhankelijk en onpartijdig gerecht is dat bij wet is ingesteld, wanneer er op dit punt ernstige twijfel rijst, en aangezien een dergelijke rechterlijke instanties in bepaalde omstandigheden ook moeten kunnen nagaan of een onregelmatigheid in de procedure voor de benoeming van een rechter heeft geleid tot schending van het grondrecht op een dergelijk gerecht, is het in deze context uitgesloten dat de toetsing door de nationale rechterlijke instanties van de naleving van deze vereisten op algemene wijze en zonder onderscheid aan één enkele nationale instantie toekomt, vooral wanneer deze instantie bepaalde aspecten die inherent zijn aan deze vereisten, volgens het nationale recht niet mag onderzoeken. In het onderhavige geval stelt het Hof vast dat de betrokken nationale bepalingen tot doel hebben de algemene toetsing van de vereisten inzake de onafhankelijkheid van alle rechterlijke instanties en rechters, of zij nu tot de gewone of tot de administratieve rechterlijke macht behoren, voor te behouden aan één enkele instantie, door de tot dan toe bevoegde nationale rechterlijke instanties in dit verband de bevoegdheden te ontnemen om de verschillende krachtens het Unierecht vereiste soorten toetsing te verrichten en om de rechtspraak van het Hof toe te passen. Het Hof benadrukt nogmaals de bijzondere context waarin de betrokken rechterlijke bevoegdheden door de wijzigingswet zijn gereorganiseerd, die erdoor wordt gekenmerkt dat het Poolse rechters onmogelijk wordt gemaakt om bepaalde vaststellingen te doen en beoordelingen te verrichten waartoe zij krachtens het Unierecht nochtans verplicht zijn.

Het Hof komt tot de slotsom dat het feit dat aan één enkele nationale instantie de bevoegdheid wordt toegekend om na te gaan of het grondrecht op effectieve rechterlijke bescherming wordt geëerbiedigd, terwijl elke nationale rechterlijke instantie verplicht kan zijn om dit na te gaan, samen met de invoering van verschillende verbodsbepalingen en tuchtrechtelijke vergrijpen tot gevolg heeft dat de doeltreffendheid van de toetsing van de eerbiediging van dit grondrecht wordt afgezwakt. Doordat de betrokken nationale bepalingen de overige rechterlijke instanties aldus zonder onderscheid beletten het nodige te doen om te waarborgen dat het recht van de justitiabelen op daadwerkelijke rechtsbescherming wordt geëerbiedigd, indien nodig door zelf nationale regels buiten toepassing te laten die in strijd zijn met de uit het Unierecht voortvloeiende vereisten, druisen zij ook in tegen het beginsel van voorrang van dit recht. Die nationale bepalingen zijn bovendien in strijd met artikel 267 VWEU, aangezien het feit dat aan de kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de

Sąd Najwyższy een exclusieve bevoegdheid wordt toegekend om te beslissen over bepaalde kwesties die verband houden met de toepassing van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest, de overige rechterlijke instanties kan beletten of ontmoedigen om het Hof prejudiciële vragen te stellen.

III. Onafhankelijkheid van de besluitvorming in procedures waarin het Unierecht wordt toegepast

Arrest van 11 juli 2024 (Grote kamer), Hann-Invest e.a. (C-554/21, C-622/21 en C-727/21, [EU:C:2024:594](#))

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden – Rechterlijke onafhankelijkheid – Gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld – Eerlijk proces – Dienst voor de registratie van rechterlijke beslissingen – Nationale regeling op grond waarvan bij de rechterlijke instanties van tweede aanleg een registratierechter wordt aangesteld, die in de praktijk bevoegd is om de uitspraak van een vonnis op te schorten, instructies te geven aan de rechtsprekende formaties en te verzoeken om een afdelingsvergadering bijeen te roepen – Nationale regeling op grond waarvan de vergaderingen van afdelingen of van alle rechters van een rechterlijke instantie bindende „juridische standpunten” kunnen innemen, ook met betrekking tot zaken waarover reeds is beraadslaagd”

Het Hof (Grote kamer) oordeelt dat een mechanisme van een nationale rechterlijke instantie op grond waarvan andere rechters van deze rechterlijke instantie zich met het oog op het waarborgen van de samenhang van de rechtspraak kunnen mengen in het besluitvormingsproces van de rechtsprekende formatie waaraan een zaak is toegewezen, onverenigbaar is met de vereisten die inherent zijn aan het recht op effectieve rechterlijke bescherming en op een eerlijk proces.

Het Hof heeft hierover vragen voorgelegd gekregen door de Visoki trgovački sud (handelsrechter in tweede aanleg, Kroatië), waarbij drie hoger beroepen waren ingesteld tegen in het kader van insolventieprocedures gegeven beslissingen. De verwijzende rechterlijke instantie heeft – in meervoudige kamer van drie rechters – de drie hoger beroepen onderzocht en deze met eenparigheid van stemmen verworpen en aldus de in eerste aanleg gegeven beslissingen bevestigd. De betrokken rechters hebben hun beslissingen ondertekend en vervolgens verstuurd naar de dienst voor de registratie van de rechterlijke beslissingen van die rechterlijke instantie¹⁰².

¹⁰² Overeenkomstig artikel 177, lid 3, van de Sudski poslovník (reglement voor de procesvoering van de rechterlijke instanties), dat luidt als volgt: „Een zaak in tweede aanleg wordt geacht te zijn afgedaan op de datum waarop de beslissing, nadat de zaak door de registratiedienst is teruggestuurd, vanuit het kantoor van de rechter wordt verzonden. Zodra de registratiedienst het dossier heeft ontvangen, dient hij het

De rechter van de registratiedienst (hierna: „registratierechter”) heeft evenwel geweigerd om de drie rechterlijke beslissingen te registreren en heeft die beslissingen teruggestuurd naar de respectieve rechtsprekende formaties samen met een brief waarin hij verklaarde dat hij het niet eens was met de in die beslissingen gekozen oplossingen. In twee van deze zaken (C-554/21 en C-622/21) heeft de registratierechter verwezen naar zaken waarin de verwijzende rechterlijke instantie anders heeft beslist dan in de hoofdgedingen. In de derde zaak (C-727/21) heeft hij aangegeven dat hij het niet eens was met de juridische uitlegging van de rechtsprekende formatie, zonder dat hij daarbij echter enige rechterlijke beslissing heeft aangehaald.

In het hoofdgeding in zaak C-727/21 is de rechtsprekende formatie vervolgens bijeengekomen om opnieuw te beraadslagen. Na het hoger beroep en het advies van de registratierechter opnieuw te hebben bestudeerd, heeft zij besloten de eerder door haar gekozen oplossing niet te wijzigen. Zij heeft dus een nieuwe rechterlijke beslissing gegeven en deze doorgezonden aan de registratiedienst.

Aangezien de registratierechter de voorkeur gaf aan een andere juridische oplossing, heeft hij die zaak doorverwezen naar de afdeling handels- en andere geschillen van de verwijzende rechterlijke instantie. Die afdeling heeft een „juridisch standpunt” ingenomen waarin de oplossing werd aanvaard die werd voorgestaan door de registratierechter. Vervolgens is hetzelfde hoofdgeding terugverwezen naar de betrokken rechtsprekende formatie opdat deze een beslissing zou geven die strookte met dit „juridisch standpunt”.

Aangezien de verwijzende rechterlijke instantie twijfels heeft over de verenigbaarheid met het Unierecht van het mechanisme waarbij de registratierechter en andere rechters van een rechterlijke instantie die „juridische standpunten” innemen, zich mengen in haar besluitvormingsproces, besluit zij het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing.

Het Hof benadrukt om te beginnen dat elke nationale maatregel of praktijk die bedoeld is om conflicten in de rechtspraak te vermijden of op te lossen, en dus om de rechtszekerheid te waarborgen die een wezenlijk onderdeel is van het rechtsstaatsbeginsel, moet voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.

Het Hof onderzoekt in het licht van deze vereisten in de eerste plaats de praktijk die erop neerkomt dat de rechterlijke beslissing van de rechtsprekende formatie waaraan een zaak is toegewezen, slechts als definitief kan worden beschouwd en aan de partijen kan worden meegedeeld indien de inhoud ervan is goedgekeurd door een registratierechter die geen deel uitmaakt van die rechtsprekende formatie.

Het Hof merkt in dit verband op dat de registratierechter weliswaar zijn beoordeling niet in de plaats kan stellen van die van de rechtsprekende formatie waaraan de zaak is toegewezen, maar dat hij de registratie van de gegeven rechterlijke beslissing wel de

zo spoedig mogelijk aan het kantoor van de rechter terug te bezorgen. De beslissing wordt vervolgens binnen een nieuwe termijn van acht dagen verzonden.”

facto kan blokkeren en zo de voltooiing van het besluitvormingsproces en de kennisgeving van deze beslissing aan de partijen kan belemmeren. Hij kan de zaak dan terugverwijzen naar die rechtsprekende formatie voor een nieuw onderzoek van die beslissing in het licht van zijn eigen juridische opmerkingen en, indien hij het oneens blijft met die rechtsprekende formatie, de voorzitter van de betrokken afdeling verzoeken een afdelingsvergadering bijeen te roepen om een „juridisch standpunt” in te nemen dat met name bindend zal zijn voor die rechtsprekende formatie. Een dergelijke praktijk heeft tot gevolg dat de registratierechter zich kan mengen in de betrokken zaak, hetgeen ertoe kan leiden dat deze rechter de uiteindelijke uitkomst in die zaak beïnvloedt.

Ten eerste lijkt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling evenwel niet te voorzien in een dergelijke tussenkomst van de registratierechter. Ten tweede vindt deze tussenkomst plaats nadat de rechtsprekende formatie waaraan de betrokken zaak was toegewezen, na afloop van haar beraadslagingen haar rechterlijke beslissing heeft gegeven, ook al is die rechter geen lid van de rechtsprekende formatie en heeft hij dus niet deelgenomen aan de eerdere fasen van de procedure die tot deze beslissing heeft geleid. Ten derde lijkt de bevoegdheid van de registratierechter om tussen te komen zelfs niet te zijn begrensd door duidelijk geformuleerde objectieve criteria die een specifieke rechtvaardiging weerspiegelen en die de uitoefening van discretionaire bevoegdheid kunnen voorkomen.

Gelet op deze omstandigheden is het Hof van oordeel dat de tussenkomst van de registratierechter onverenigbaar is met de vereisten die inherent zijn aan het recht op effectieve rechterlijke bescherming.

In de tweede plaats onderzoekt het Hof de nationale regeling op grond waarvan een afdelingsvergadering van een nationale rechterlijke instantie door het formuleren van een „juridisch standpunt” de rechtsprekende formatie waaraan een zaak is toegewezen kan dwingen om de inhoud van de eerder door haar gegeven rechterlijke beslissing te wijzigen, hoewel aan die afdelingsvergadering ook andere rechters dan die van die rechtsprekende formatie deelnemen en, in voorkomend geval, personen van buiten de betrokken rechterlijke instantie ten overstaan van wie partijen niet de mogelijkheid hebben om hun argumenten naar voren te brengen.

In dit verband merkt het Hof op dat de tussenkomst van de afdelingsvergadering een groep rechters die deelneemt aan die afdelingsvergadering in feite in staat stelt om zich te mengen in de eindbeslissing van een zaak waarin eerder is beraadslaagd en beslist door de bevoegde rechtsprekende formatie, maar die nog niet is geregistreerd en verzonden. Het vooruitzicht dat, indien die rechtsprekende formatie een rechtsopvatting handhaaft die in strijd is met die van de registratierechter, haar rechterlijke beslissing zal worden getoetst door een afdelingsvergadering, en de verplichting voor die formatie om, na afloop van de beraadslagingen, het door die afdelingsvergadering vastgestelde „juridisch standpunt” te eerbiedigen, zullen immers waarschijnlijk de uiteindelijke inhoud van die beslissing beïnvloeden.

Ten eerste blijkt niet dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bevoegdheid van de afdelingsvergadering om tussen te komen voldoende is afgebakend door objectieve criteria die als zodanig worden toegepast. Met name blijkt uit de bepaling die voorziet in het bijeenroepen van een afdelingsvergadering¹⁰³ niet dat deze vergadering, zoals in zaak C-727/21, kan worden bijeengeroepen louter en alleen omdat de registratierechter het juridische standpunt van de betrokken rechtsprekende formatie niet deelde. Ten tweede worden partijen op geen enkel moment ervan in kennis gesteld dat er een afdelingsvergadering is bijeengeroepen en dat door die vergadering een „juridisch standpunt” is geformuleerd dat onder meer bindend is voor de rechtsprekende formatie waaraan de betrokken zaak is toegewezen. Partijen lijken dus niet de mogelijkheid te hebben om voor een dergelijke afdelingsvergadering hun procedurele rechten uit te oefenen.

Gelet op een en ander oordeelt het Hof dat de betrokken nationale regeling onverenigbaar is met de vereisten die inherent zijn aan het recht op effectieve rechterlijke bescherming en op een eerlijk proces.

Voorts wijst het Hof erop dat, om divergentie in de rechtspraak te vermijden of op te lossen en dus de aan het rechtsstaatsbeginsel inherente rechtszekerheid te waarborgen, een procedureel mechanisme op grond waarvan een rechter van een nationale rechterlijke instantie die geen deel uitmaakt van de bevoegde rechtsprekende formatie, een zaak kan verwijzen naar een uitgebreide rechtsprekende formatie van die rechterlijke instantie, niet in strijd is met de vereisten die voortvloeien uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, mits over de zaak nog niet is beraadslaagd door de aanvankelijk aangewezen rechtsprekende formatie, de omstandigheden waaronder een dergelijke verwijzing mogelijk is duidelijk zijn vastgelegd in de toepasselijke wetgeving, en de verwijzing de betrokkenen niet de mogelijkheid ontnemt om deel te nemen aan de procedure voor de uitgebreide rechtsprekende formatie. Bovendien kan de aanvankelijk aangewezen rechtsprekende formatie altijd tot een dergelijke verwijzing besluiten.

¹⁰³ Artikel 40, lid 1, van de Zakon o sudovima (wet betreffende de rechterlijke organisatie) bepaalt dat een afdelingsvergadering wordt bijeengeroepen wanneer wordt vastgesteld dat er sprake is van uitleggingsverschillen tussen afdelingen, kamers of rechters over kwesties inzake de toepassing van de wet, of wanneer een kamer of een rechter van een afdeling afwijkt van het eerder ingenomen juridische standpunt.

IV. Onafhankelijkheid van de nationale rechterlijke instanties op de gebieden die behoren tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht

Het Hof heeft in zijn rechtspraak over de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht meermaals de gelegenheid gehad om de criteria uit te leggen die zijn geformuleerd in het licht van het vereiste van onafhankelijkheid van een „gerecht”.

Deze rechtspraak heeft met name betrekking op de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken en op het begrip „gerecht” met het oog op de erkenning en tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen.

Op strafrechtelijk gebied heeft het Hof met name de draagwijdte van het begrip „rechterlijke autoriteit” onderzocht in gevallen waarin de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel is geweigerd omdat er een reëel gevaar bestond dat het grondrecht op een onafhankelijk gerecht in de uitvaardigende lidstaat zou worden geschonden.

1. Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken

Arresten van 9 maart 2017 (Tweede kamer), Zulfikarpašić (C-484/15, [EU:C:2017:199](#)) en Pula Parking (C-551/15, [EU:C:2017:193](#))

„Prejudiciële verwijzing – Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken – Verordening (EU) nr. 1215/2012 – Temporele en materiële werkingssfeer – Burgerlijke en handelszaken – Procedure van gedwongen tenuitvoerlegging ter invordering van een niet-voldane schuld die zijn oorsprong vindt in het parkeren op een openbaar terrein – Daaronder begrepen – Begrip „gerecht” – Notaris die op grond van een „bewijskrachtig document” een dwangbevel heeft afgegeven”

Feiten van zaak C-484/15

Ibrica Zulfikarpašić is een Kroatische advocaat die een notaris heeft verzocht om tegen een van zijn cliënten, Slaven Gajer, een dwangbevel uit te vaardigen wegens een niet-betaalde factuur voor verleende juridische diensten. De notaris heeft het gevraagde dwangbevel afgegeven, dat definitief is geworden omdat de cliënt geen verzet heeft aangetekend.

Zulfikarpašić heeft vervolgens op grond van de verordening betreffende de Europese executoriale titel¹⁰⁴ een notaris verzocht om dat dwangbevel te waarmerken als Europese executoriale titel. Volgens die verordening kunnen door „gerechten” gegeven beslissingen die betrekking hebben op niet-betwiste schuldvorderingen, immers worden

¹⁰⁴ Verordening nr. 805/2004.

gewaarmerkt als Europese executoriale titel en moet een dergelijke titel in alle lidstaten worden erkend en ten uitvoer gelegd.

De notaris heeft echter geweigerd het dwangbevel als zodanig te waarmerken omdat de betrokken schuldvordering geen niet-betwiste schuldvordering in de zin van de verordening was. Hij heeft de zaak overeenkomstig de Kroatische wetgeving doorgestuurd naar de Općinski sud u Novom Zagrebu – Stalna služba u Samoboru (rechter voor de gemeente Novi Zagreb, permanente afdeling te Samobor, Kroatië). Deze rechter wendt zich tot het Hof met de vraag of het in de verordening gebezigde begrip „gerecht” ook de notarissen in Kroatië omvat (eerste onderdeel van de vraag) en of een door een notaris in Kroatië afgegeven dwangbevel kan worden gewaarmerkt als Europese executoriale titel (tweede en derde onderdeel van de vraag).

Feiten van zaak C-551/15

Pula Parking, een onderneming die toebehoort aan de stad Pula (Kroatië), verzorgt het beheer van de openbare terreinen voor betaald parkeren van deze stad. Zij vordert van Sven Klaus Tederahn, woonachtig in Duitsland, betaling van een aan hem uitgereikt parkeerticket. Op grond van een document uit de boekhouding van Pula Parking waaruit het bestaan van een schuldvordering ter hoogte van het op dat parkeerticket vermelde bedrag bleek, heeft een notaris een dwangbevel uitgevaardigd tegen Tederahn.

Tederahn heeft echter verzet aangetekend tegen dat bevel, waarna de zaak is doorgestuurd naar de Općinski sud u Puli-Pola (rechter voor de gemeente Pula, Kroatië). Deze rechter wenst in wezen van het Hof te vernemen of een dergelijke procedure van gedwongen tenuitvoerlegging binnen de werkingssfeer valt van de verordening betreffende de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken¹⁰⁵ (eerste vraag), en of de notarissen in Kroatië, wanneer zij optreden in het kader van procedures van gedwongen tenuitvoerlegging op grond van een „bewijskrachtig document”, onder het begrip „gerecht” in de zin van deze verordening vallen (tweede vraag).

Met betrekking tot de vraag of de notarissen in Kroatië kunnen worden aangemerkt als „gerechten” in de zin van voornoemde verordeningen, merkt het Hof op dat de eerbiediging van het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten op het gebied van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken vereist dat de beslissingen van de nationale autoriteiten van een lidstaat waarvan om tenuitvoerlegging in een andere lidstaat wordt verzocht, zijn gegeven in het kader van een gerechtelijke procedure waarin waarborgen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid golden en waarin het beginsel van tegenspraak werd geëerbiedigd. Het Hof stelt in dit verband vast dat de procedure waarbij de notarissen in Kroatië een dwangbevel uitreiken op basis van een „bewijskrachtig document”, zoals de door Zulfikarpašić aan zijn cliënt

¹⁰⁵ Verordening nr. 1215/2012.

uitgereikte factuur of het door Pula Parking overgelegde document uit haar boekhouding, niet contradictoir is.

Ten eerste wordt het door de schuldeiser ingediende verzoek tot afgifte van een dwangbevel namelijk niet meegedeeld aan de schuldenaar, en ten tweede wordt het bevel zelf pas ter kennis gebracht van de schuldenaar nadat het is vastgesteld. Hieruit volgt dat de notarissen in Kroatië, wanneer zij optreden in het kader van de bevoegdheden die hun door het nationale recht zijn toebedeeld in procedures van gedwongen tenuitvoerlegging op grond van een „bewijskrachtig document”, niet kunnen worden aangemerkt als „gerecht” in de zin van de twee voornoemde verordeningen.

2. Justitiële samenwerking in strafzaken

2.1. Europees aanhoudingsbevel

Arrest van 25 juli 2018 (Grote kamer), Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat) (C-216/18 PPU, [EU:C:2018:586](#))

„Prejudiciële verwijzing – Prejudiciële speedprocedure – Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken – Europees aanhoudingsbevel – Kaderbesluit 2002/584/JBZ – Artikel 1, lid 3 – Procedures van overlevering tussen lidstaten – Voorwaarden voor tenuitvoerlegging – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 47 – Recht op toegang tot een onafhankelijk en onpartijdig gerecht”

Poolse rechterlijke instanties hebben tegen LM, van Poolse nationaliteit, drie Europese aanhoudingsbevelen uitgevaardigd met het oog op strafvervolging wegens drugssmokkel. Na op 5 mei 2017 te zijn aangehouden in Ierland, heeft LM niet ingestemd met zijn overlevering aan de Poolse autoriteiten omdat hij meende wegens de hervormingen van het Poolse gerechtelijk apparaat een reëel gevaar te lopen in Polen geen eerlijk proces te krijgen.

In zijn arrest *Aranyosi en Căldăraru*¹⁰⁶ heeft het Hof geoordeeld dat wanneer de uitvoerende rechterlijke autoriteit vaststelt dat de persoon tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, een reëel gevaar loopt te zullen worden onderworpen aan een onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van het Handvest, de tenuitvoerlegging van dat bevel moet worden uitgesteld. Een dergelijk uitstel is echter slechts mogelijk nadat een tweestappentoets is uitgevoerd. Ten eerste moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit vaststellen dat er in de uitvaardigende lidstaat een reëel risico op onmenselijke of vernederende behandelingen bestaat wegens onder meer structurele gebreken. Ten tweede dient de uitvoerende rechterlijke autoriteit na te gaan of er zwaarwegende en op feiten berustende gronden bestaan om

¹⁰⁶ Arrest van 5 april 2016, *Aranyosi en Căldăraru* (C-404/15 en C-659/15 PPU, [EU:C:2016:198](#)).

aan te nemen dat de persoon tegen wie het Europese aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, zal worden blootgesteld aan een dergelijk risico. Het enkele bestaan van structurele gebreken impliceert immers niet noodzakelijkerwijs dat in een concreet geval de betrokkene bij overlevering onmenselijk of vernederend zal worden behandeld.

In casu wenst de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) van het Hof te vernemen of de uitvoerende rechterlijke autoriteit die moet beslissen over een overlevering die kan leiden tot schending van het grondrecht van de gezochte persoon op een eerlijk proces, overeenkomstig het arrest Aranyosi en Căldăraru moet nagaan, ten eerste, of het Poolse gerechtelijk apparaat gebreken vertoont die een reëel gevaar van schending van dat grondrecht opleveren, en, ten tweede, of de betrokken persoon aan een dergelijk gevaar zal worden blootgesteld, dan wel of die autoriteit kan volstaan met vast te stellen dat het Poolse gerechtelijk apparaat gebreken vertoont, zonder dat zij hoeft na te gaan of de betrokken persoon inderdaad dat gevaar zal lopen. De High Court vraagt het Hof voorts welke gegevens en waarborgen hij in voorkomend geval van de uitvaardigende rechterlijke autoriteit moet verkrijgen om dit gevaar uit te sluiten.

Deze vragen worden gesteld in de context van de door de Poolse regering doorgevoerde hervormingen van het Poolse gerechtelijk apparaat, die voor de Commissie aanleiding waren om op 20 december 2017 een met redenen omkleed voorstel vast te stellen waarin zij de Raad verzoekt om op grond van artikel 7, lid 1, VEU¹⁰⁷ te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van de rechtsstaat door Polen.¹⁰⁸

Het Hof merkt in zijn arrest om te beginnen op dat aangezien de weigering om een Europees aanhoudingsbevel ten uitvoer te leggen een uitzondering vormt op het beginsel van wederzijdse erkenning waarop de regeling inzake het Europees aanhoudingsbevel is gebaseerd, deze uitzondering strikt moet worden uitgelegd.

Het Hof oordeelt voorts dat het de uitvoerende rechterlijke autoriteit kan zijn toegestaan om er bij wijze van uitzondering van af te zien om aan een Europees aanhoudingsbevel gevolg te geven, wanneer de persoon tegen wie dat aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, een reëel gevaar loopt dat zijn grondrecht op een onafhankelijk gerecht zal worden geschonden en zijn grondrecht op een eerlijk proces dus in de kern zal worden aangetast. Het Hof benadrukt in dit verband dat ook binnen het systeem van het Europees aanhoudingsbevel de instandhouding van de onafhankelijkheid van de rechterlijke autoriteiten essentieel is om te waarborgen dat de justitiabelen daadwerkelijke rechtsbescherming genieten.

Hieruit volgt dat wanneer de persoon tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, zich tegen zijn overlevering aan de uitvaardigende rechterlijke autoriteit

¹⁰⁷ Artikel 7, lid 1, VEU luidt als volgt: „De Europese Raad kan met eenparigheid van stemmen, op voorstel van één derde van de lidstaten of van de Europese Commissie, en na goedkeuring van het Europees Parlement, een ernstige en voortdurende schending van de in artikel 2 bedoelde waarden door een lidstaat constateren [...]”

¹⁰⁸ Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat, COM(2017) 835 final van 20 december 2017.

verzet met het argument dat er sprake is van structurele of fundamentele gebreken die volgens hem een nadelig effect op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in de uitvaardigende lidstaat kunnen hebben en dus zijn grondrecht op een eerlijk proces in de kern kunnen aantasten, de uitvoerende rechterlijke autoriteit allereerst aan de hand van objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens moet nagaan of er in de uitvaardigende lidstaat een reëel gevaar van schending van dat recht bestaat dat verband houdt met het feit dat de rechterlijke instanties van deze staat niet onafhankelijk zijn wegens dergelijke gebreken.

Volgens het Hof zijn de inlichtingen in een met redenen omkleed voorstel dat de Commissie recent op grond van artikel 7, lid 1, VEU aan de Raad heeft doen toekomen, voor die verificatie bijzonder relevante gegevens.

Het Hof brengt verder in herinnering dat het vereiste van rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid twee aspecten omvat. Zo is het noodzakelijk dat de betrokken instanties i) hun taken volledig autonoom uitoefenen en dus beschermd zijn tegen inmenging of druk van buitenaf, en dat zij ii) onpartijdig zijn, dat wil zeggen gelijke afstand houden ten opzichte van de partijen bij het geding en hun respectieve belangen. Voor deze waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn volgens het Hof regels nodig, onder meer met betrekking tot de samenstelling van de rechterlijke instanties en met betrekking tot de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor verschuiving, wraking en afzetting van hun leden. Het vereiste van onafhankelijkheid gebiedt ook dat de tuchtregels voor rechters de noodzakelijke waarborgen bieden om elk gevaar uit te sluiten dat dergelijke regels worden gebruikt als middel om politieke controle uit te oefenen op de inhoud van de rechterlijke beslissingen.

Indien de uitvoerende rechterlijke autoriteit aan de hand van die vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid vaststelt dat er in de uitvaardigende lidstaat een reëel gevaar dreigt dat het grondrecht op een eerlijk proces wordt geschonden, moet zij vervolgens concreet en nauwkeurig beoordelen of er in de omstandigheden van het specifieke geval zwaarwegende en op feiten berustende gronden zijn om aan te nemen dat de gezochte persoon dit gevaar na zijn overlevering zal lopen. Deze concrete beoordeling moet ook worden verricht wanneer de uitvaardigende lidstaat, zoals in de onderhavige zaak, voorwerp is geweest van een met redenen omkleed voorstel van de Commissie aan de Raad om te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat dat de in artikel 2 VEU¹⁰⁹ bedoelde waarden door die lidstaat worden geschonden, en wanneer de uitvoerende rechterlijke autoriteit van oordeel is dat zij over gegevens beschikt die aantonen dat er structurele gebreken zijn wat die waarden betreft.

Om het reële gevaar dat de gezochte persoon loopt te beoordelen, moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit onderzoeken in hoeverre de structurele of fundamentele gebreken

¹⁰⁹ Artikel 2 VEU luidt als volgt: „De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die wordt gekenmerkt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.”

gevolgen kunnen hebben op het niveau van de rechterlijke instanties van de staat die bevoegd zijn om te oordelen over de zaak van die persoon. Indien uit dit onderzoek blijkt dat die gebreken negatieve gevolgen voor de betrokken rechterlijke instanties kunnen hebben, dient de uitvoerende rechterlijke autoriteit te beoordelen of er zwaarwegende en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat de gezochte persoon, gelet op zijn persoonlijke situatie alsook op de aard van het aan het Europees aanhoudingsbevel ten grondslag liggende strafbare feit en de feitelijke context waarin het aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, een reëel gevaar loopt dat zijn grondrecht op een onafhankelijk gerecht zal worden geschonden en dus dat zijn grondrecht op een eerlijk proces in de kern zal worden aangetast.

De uitvoerende rechterlijke autoriteit moet bovendien bij de uitvaardigende rechterlijke autoriteit alle aanvullende gegevens opvragen die zij voor de beoordeling van het bestaan van een dergelijk gevaar noodzakelijk acht. In dit kader kan de uitvaardigende rechterlijke autoriteit elk objectief gegeven meedelen over eventuele wijzigingen in de voorwaarden voor de bescherming van de waarborg van rechterlijke onafhankelijkheid, dat aantoonst dat dit gevaar voor de betrokkene kan worden uitgesloten.

Indien de uitvoerende rechterlijke autoriteit op basis van een onderzoek van al die gegevens tot het oordeel komt dat de betrokkene een reëel gevaar loopt dat zijn grondrecht op een onafhankelijk gerecht in de uitvaardigende lidstaat zal worden geschonden en dus dat zijn grondrecht op een eerlijk proces in de kern zal worden aangetast, moet zij ervan afzien om aan het tegen die persoon uitgevaardigde Europees aanhoudingsbevel gevolg te geven.

Arrest van 17 december 2020 (Grote kamer), Openbaar Ministerie (Onafhankelijkheid van de uitvaardigende rechterlijke autoriteit) (C-354/20 PPU en C-412/20 PPU, [EU:C:2020:1033](#))

„Prejudiciële verwijzing – Prejudiciële spoedprocedure – Politie en justitiële samenwerking in strafzaken – Europees aanhoudingsbevel – Kaderbesluit 2002/584/JBZ – Artikel 1, lid 3 – Artikel 6, lid 1 – Procedures van overlevering tussen lidstaten – Voorwaarden voor tenuitvoerlegging – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 47, tweede alinea – Recht van toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter – Structurele of fundamentele gebreken – Begrip ‚uitvaardigende rechterlijke autoriteit‘ – Inaanmerkingneming van ontwikkelingen van na de uitvaardiging van het betrokken Europees aanhoudingsbevel – Verplichting van de uitvoerende rechterlijke autoriteit om concreet en nauwkeurig na te gaan of er zwaarwegende en op feiten berustende gronden zijn om aan te nemen dat de betrokkene bij overlevering een reëel gevaar zal lopen van schending van zijn recht op een eerlijk proces”

In augustus 2015 en februari 2019 hebben Poolse rechterlijke instanties tegen twee Poolse staatsburgers Europese aanhoudingsbevelen uitgevaardigd met het oog op respectievelijk strafvervolgning en de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf. Aangezien de betrokkenen zich in Nederland bevonden, heeft de officier van justitie

overeenkomstig het Nederlandse recht de rechtbank Amsterdam (Nederland) verzocht om deze aanhoudingsbevelen ten uitvoer te leggen.

Die rechterlijke instantie twijfelt echter of zij aan die verzoeken moet voldoen. Meer bepaald vraagt zij zich af wat de draagwijdte is van het arrest *Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat)*¹¹⁰, dat is gewezen tegen de achtergrond van de hervormingen van het Poolse gerechtelijk apparaat. In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel bij wijze van uitzondering kan worden geweigerd wanneer vaststaat dat de betrokkene bij overlevering aan de lidstaat die het aanhoudingsbevel heeft uitgevaardigd, het gevaar loopt dat zijn recht op een onafhankelijke rechter, dat een wezenlijk bestanddeel is van het recht op een eerlijk proces¹¹¹, zal worden geschonden. Die tenuitvoerlegging kan echter slechts worden geweigerd na een tweestappentoets: na in het algemeen te hebben nagegaan of er objectieve gegevens zijn waaruit blijkt dat het gevaar bestaat dat dit recht wordt geschonden wegens structurele of fundamentele gebreken met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht van de uitvaardigende lidstaat, moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit vervolgens beoordelen in hoeverre die gebreken concrete gevolgen kunnen hebben voor de situatie van de betrokkene bij overlevering aan de rechterlijke autoriteiten van die lidstaat.

Wegens ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan tussen 2019 en 2021¹¹², waarvan sommige hebben plaatsgevonden nadat de betrokken Europese aanhoudingsbevelen waren uitgevaardigd, is de rechtbank Amsterdam van oordeel dat de gebreken in het Poolse gerechtelijk apparaat van dien aard zijn dat de onafhankelijkheid van alle Poolse rechterlijke instanties en dus het recht van alle Poolse justitiabelen op een onafhankelijke rechter niet meer zijn gewaarborgd. De rechtbank Amsterdam vraagt zich af of deze vaststelling op zichzelf al een rechtvaardiging vormt om de tenuitvoerlegging van een door een Poolse rechterlijke instantie uitgevaardigd Europees aanhoudingsbevel te weigeren, zonder dat het nodig is om de gevolgen van die gebreken in de omstandigheden van het concrete geval te onderzoeken.

In het kader van de prejudiciële spoedprocedure beantwoordt het Hof (Grote kamer) deze vraag ontkennend en bevestigt het de in het arrest *Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat)* ontwikkelde rechtspraak.

Het Hof oordeelt in de eerste plaats dat structurele of fundamentele gebreken met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht van de uitvaardigende lidstaat, hoe ernstig zij ook zijn, op zichzelf niet volstaan om een uitvoerende rechterlijke

¹¹⁰ Arrest van 25 juli 2018, *Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), dat wordt besproken in de onderhavige rubriek.

¹¹¹ Dit recht wordt gewaarborgd door artikel 47, tweede alinea, van het Handvest.

¹¹² De verwijzende rechter vermeldt onder meer de recente rechtspraak van het Hof op dit gebied [arrest van 19 november 2019, *A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy)* (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982), dat wordt besproken in rubriek II.1 („Benoeming”); arrest van 26 maart 2020, *Miasto Łowicz en Prokurator Generalny* (C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234), dat wordt besproken in rubriek II.7. („Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid”), en arrest van 15 juli 2021, *Commissie/Polen (Tuchtregeling voor rechters)* (C-791/19, EU:C:2021:596), dat wordt besproken in de rubrieken I.2. („Recht van onafhankelijke nationale rechterlijke instanties om het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing”) en II.7. („Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid”).]

autoriteit in staat te stellen te oordelen dat geen enkele rechterlijke instantie van deze lidstaat onder het begrip „uitvaardigende rechterlijke autoriteit”¹¹³ valt, een begrip dat in beginsel impliceert dat de betrokken autoriteit op onafhankelijke wijze optreedt.

Het Hof merkt in dit verband om te beginnen op dat het bestaan van dergelijke gebreken niet noodzakelijkerwijs van invloed is op elke beslissing die die rechterlijke instanties kunnen nemen. Vervolgens wijst het erop dat in uitzonderlijke omstandigheden weliswaar beperkingen kunnen worden gesteld aan de beginselen van onderling vertrouwen en wederzijdse erkenning waarop de regeling van het Europees aanhoudingsbevel is gebaseerd, maar dat het ontzeggen van de hoedanigheid van „uitvaardigende rechterlijke autoriteit” aan alle rechterlijke instanties van de lidstaat waar dergelijke gebreken zich voordoen, ertoe zou leiden dat de toepassing van deze beginselen algemeen wordt uitgesloten in het kader van door die rechterlijke instanties uitgevaardigde Europese aanhoudingsbevelen. Een dergelijke oplossing zou bovendien nog andere zeer belangrijke gevolgen hebben, omdat zij onder meer zou impliceren dat de rechterlijke instanties van die lidstaat geen prejudiciële vragen meer kunnen stellen aan het Hof.¹¹⁴ Het Hof verklaart tot slot dat zijn recente rechtspraak dat de parketten van bepaalde lidstaten, gelet op het feit dat zij ondergeschikt zijn aan de uitvoerende macht, onvoldoende waarborgen voor onafhankelijkheid bieden om te worden aangemerkt als „uitvaardigende rechterlijke autoriteit”¹¹⁵, niet kan worden toegepast op de rechterlijke instanties van de lidstaten. In een rechtsunie sluit het vereiste van onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties immers per definitie uit dat er sprake is van een dergelijke relatie tot de uitvoerende macht.

Het Hof oordeelt in de tweede plaats dat het bestaan of de verergering van structurele of fundamentele gebreken op het gebied van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht van de uitvaardigende lidstaat, waaruit blijkt dat het gevaar aanwezig is dat het recht op een eerlijk proces wordt geschonden, nog niet betekent dat kan worden aangenomen¹¹⁶ dat de persoon tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, bij overlevering aan die lidstaat daadwerkelijk een dergelijk gevaar zal lopen. Het Hof houdt dus vast aan het in het arrest *Minister for Justice and Equality* (Gebreken in het gerechtelijk apparaat) geformuleerde vereiste van een onderzoek in twee fasen, en merkt op dat de vaststelling van die gebreken de uitvoerende rechterlijke autoriteit weliswaar moet aanzetten tot waakzaamheid, maar haar niet vrijstelt van de verplichting om in de tweede fase van het onderzoek het betrokken gevaar concreet en nauwkeurig te beoordelen. Bij die beoordeling moet rekening worden gehouden met de situatie van de gezochte persoon, met de aard van het strafbare feit en met de feitelijke context waarin het Europese aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, zoals verklaringen van

¹¹³ In de zin van artikel 6, lid 1, van kaderbesluit 2002/584, zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 (PB 2009, L 81, blz. 24).

¹¹⁴ Deze oplossing zou immers betekenen dat geen enkele rechterlijke instantie van de uitvaardigende lidstaat nog zou worden geacht te voldoen aan het vereiste van onafhankelijkheid dat inherent is aan het begrip „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU.

¹¹⁵ Zie met name arrest van 27 mei 2019, OG en PI (Openbaar ministerie van Lübeck en van Zwickau) (C-508/18 en C-82/19 PPU, [EU:C:2019:456](#)).

¹¹⁶ Op grond van artikel 1, lid 3, van het kaderbesluit inzake Europese aanhoudingsbevelen.

overheidsinstanties die de behandeling van een individueel geval kunnen beïnvloeden. Het Hof brengt in dit verband in herinnering dat een algemene opschorting van de uitvoering van de regeling van het Europees aanhoudingsbevel ten aanzien van een lidstaat, die het mogelijk zou maken een dergelijke beoordeling achterwege te laten en de door deze lidstaat uitgevaardigde Europese aanhoudingsbevelen automatisch te weigeren, slechts mogelijk is indien de Europese Raad formeel vaststelt dat deze lidstaat zich niet houdt aan de beginselen waarop de Unie is gegrondvest.¹¹⁷

Het Hof maakt verder duidelijk dat wanneer een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd met het oog op strafvervolging, de uitvoerende rechterlijke autoriteit in voorkomend geval rekening moet houden met structurele of fundamentele gebreken op het vlak van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht die na de uitvaardiging van het Europees aanhoudingsbevel zijn ontstaan, en moet beoordelen in hoeverre die gebreken gevolgen kunnen hebben op het niveau van de rechterlijke instanties van die lidstaat die bevoegd zijn voor de procedures waaraan de betrokken persoon zal worden onderworpen. Wanneer een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd met het oog op de overlevering van een persoon die gezocht wordt met het oog op de uitvoering van een tot vrijheidsbeneming strekkende straf of maatregel, moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit nagaan in hoeverre in hoeverre de structurele of fundamentele gebreken die in de uitvaardigende lidstaat ten tijde van de uitvaardiging van het aanhoudingsbevel bestonden, in het concrete geval afbreuk hebben gedaan aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke instantie van die lidstaat die de tot vrijheidsbeneming strekkende straf of maatregel heeft opgelegd waarvan de tenuitvoerlegging het voorwerp vormt van dat aanhoudingsbevel.

Arrest van 22 februari 2022 (Grote kamer), Openbaar Ministerie (Bij wet ingesteld gerecht in de uitvaardigende lidstaat) (C-562/21 PPU en C-563/21 PPU, [EU:C:2022:100](#))

„Prejudiciële verwijzing – Prejudiciële spoedprocedure – Justitiële samenwerking in strafzaken – Europees aanhoudingsbevel – Kaderbesluit 2002/584/JBZ – Artikel 1, lid 3 – Procedures van overlevering tussen lidstaten – Voorwaarden voor tenuitvoerlegging – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 47, tweede alinea – Grondrecht op een eerlijk proces voor een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld – Structurele of fundamentele gebreken – Tweestappentoets – Toepassingscriteria – Verplichting voor de uitvoerende rechterlijke autoriteit om concreet en nauwkeurig na te gaan of er zwaarwegende en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat de persoon tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd in geval van overlevering een reëel gevaar loopt dat zijn grondrecht op een eerlijk proces voor een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld zal worden geschonden”

¹¹⁷ Deze procedure wordt geregeld in artikel 7, lid 2, VEU.

Poolse rechterlijke instanties hebben in april 2021 twee Europese aanhoudingsbevelen¹¹⁸ uitgevaardigd tegen twee Poolse staatsburgers met het oog op, respectievelijk, de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf en strafvervolgning. Aangezien de betrokkenen zich in Nederland bevonden en niet met hun overlevering instemden, zijn bij de rechtbank Amsterdam (Nederland) verzoeken tot tenuitvoerlegging van die aanhoudingsbevelen ingediend.

Die rechterlijke instantie twijfelt of zij aan die verzoeken moet voldoen. Zij merkt in dit verband op dat er sinds 2017 in Polen sprake is van structurele of fundamentele gebreken die het grondrecht op een eerlijk proces¹¹⁹, en met name het recht op een gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld, aantasten. Deze gebreken vloeien volgens haar met name voort uit het feit dat de Poolse rechters worden benoemd op voordracht van de Krajowa Rada Sądownictwa (nationale raad voor de rechtspraak, Polen; hierna: „KRS”), die volgens een door de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen) in 2020 vastgesteld besluit sinds de inwerkingtreding van de wet inzake de hervorming van de rechterlijke macht op 17 januari 2018 niet langer een onafhankelijk orgaan is.¹²⁰ Aangezien op voordracht van de KRS benoemde rechters betrokken zouden kunnen zijn geweest bij de strafprocedure die heeft geleid tot de veroordeling van de ene gezochte persoon, of zouden kunnen worden gevraagd de strafzaak van de andere gezochte persoon te behandelen, is de verwijzende rechter van mening dat deze personen bij overlevering een reëel gevaar lopen dat hun recht op een vooraf bij wet ingesteld gerecht zal worden geschonden.

De verwijzende rechter wenst daarom van het Hof te vernemen of de tweestappentoets¹²¹ die het in de context van overleveringen op grond van Europese aanhoudingsbevelen heeft ontwikkeld in het licht van de waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid die inherent zijn aan het grondrecht op een eerlijk proces, ook moet worden toegepast wanneer de eveneens aan dit grondrecht inherente waarborg inzake een vooraf bij wet ingesteld gerecht in het geding is.

Het Hof (Grote kamer) geeft in een prejudiciële spoedprocedure een bevestigend antwoord op deze vraag en maakt duidelijk hoe die toets moet worden toegepast.

Het Hof oordeelt dat wanneer de uitvoerende rechterlijke autoriteit die moet beslissen over de overlevering van een persoon tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, beschikt over gegevens die wijzen op structurele of fundamentele gebreken in verband met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in de

¹¹⁸ In de zin van kaderbesluit 2002/584, zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 (PB 2009, L 81, blz. 24).

¹¹⁹ Zoals gewaarborgd door artikel 47, tweede alinea, van het Handvest.

¹²⁰ De verwijzende rechter verwijst ook naar het arrest van 15 juli 2021, Commissie/Polen (Tuchtrekking voor rechters) (C-791/19, EU:C:2021:596, punten 108 en 110), dat wordt besproken in de rubrieken I.2. („Recht van onafhankelijke nationale rechterlijke instanties om het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing”) en II. 7. („Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid”).

¹²¹ In het kader van de eerste stap van die toets dient de uitvoerende rechterlijke autoriteit te beoordelen of er gelet op de algehele situatie in de uitvaardigende lidstaat een reëel gevaar van schending van grondrechten bestaat; in het kader van de tweede stap moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit concreet en nauwkeurig nagaan of er gelet op de omstandigheden van het geval een reëel gevaar van schending van een grondrecht van de gezochte persoon bestaat. Zie arresten van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), en 17 december 2020, Openbaar Ministerie (Onafhankelijkheid van de uitvaardigende rechterlijke autoriteit) (C-354/20 PPU en C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), die worden besproken in de onderhavige rubriek.

uitvaardigende lidstaat, met name wat betreft de procedure voor de benoeming van de leden van de rechterlijke macht, deze autoriteit de overlevering alleen op grond van kaderbesluit 2002/584 kan weigeren¹²² indien zij vaststelt dat er in de specifieke omstandigheden van de zaak zwaarwegende en op feiten berustende gronden zijn om aan te nemen dat het grondrecht van de betrokken persoon op een eerlijk proces voor een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld, is geschonden of in geval van overlevering dreigt te worden geschonden.

Het Hof preciseert dat het recht om te worden berecht door een gerecht „dat bij wet is ingesteld”, zich naar zijn aard mede uitstrekt tot de procedure voor de benoeming van de rechters. In het kader van de eerste stap van de toets, waarin moet worden beoordeeld of er sprake is van een reëel gevaar van schending van het grondrecht op een eerlijk proces dat met name verband houdt met het feit dat het vereiste van een vooraf bij wet ingesteld gerecht zal worden geschonden, moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit dus een algehele beoordeling uitvoeren die is gebaseerd op alle objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens over het functioneren van het gerechtelijk apparaat in de uitvaardigende lidstaat en met name over het algemene kader voor de benoeming van rechters in die lidstaat. Tot die gegevens behoren ook de inlichtingen in een met redenen omkleed voorstel dat de Europese Commissie op grond van artikel 7, lid 1, VEU, aan de Raad heeft doen toekomen, het hierboven genoemde besluit van de Sąd Najwyższy en de relevante rechtspraak van het Hof¹²³ en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens¹²⁴. De omstandigheid dat een orgaan dat betrokken is bij de procedure voor de benoeming van rechters, zoals de KRS, overwegend bestaat uit leden die de wetgevende of uitvoerende macht vertegenwoordigen of door hen zijn gekozen, is daarentegen op zichzelf onvoldoende reden om een overlevering te weigeren.

In het kader van de tweede stap van die toets staat het aan de persoon tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, om concrete gegevens te verstrekken waaruit blijkt dat de structurele of fundamentele gebreken in het gerechtelijk apparaat een concrete invloed hebben gehad op de behandeling van zijn strafzaak, of bij overlevering een dergelijke invloed kunnen hebben. Die gegevens kunnen eventueel worden aangevuld met gegevens die worden verstrekt door de uitvaardigende rechterlijke autoriteit.

¹²² Zie in die zin artikel 1, leden 2 en 3, van kaderbesluit 2002/584, dat bepaalt dat de lidstaten op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning en overeenkomstig de bepalingen van dit kaderbesluit elk Europees aanhoudingsbevel ten uitvoer leggen, maar dat dit kaderbesluit niet tot gevolg kan hebben dat de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen, zoals die zijn neergelegd in artikel 6 VEU, wordt aangetast.

¹²³ Arresten van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982), en 2 maart 2021, A. B. e.a. (Benaming van rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, EU:C:2021:153), die worden besproken in rubriek II. 1. („Benaming”), alsmede arrest van 15 juli 2021, Commissie/Polen (Tuchtrekking voor rechters) (C-791/19, EU:C:2021:596), dat wordt besproken in de rubrieken I.2. („Recht van onafhankelijke nationale rechterlijke instanties om het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing”) en II. 7. („Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid”), en arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benaming) (C-487/19, EU:C:2021:798), dat wordt besproken in de rubrieken II. 1. („Benaming”) en II. 5. („Overplaatsing”).

¹²⁴ EHRM, 22 juli 2021, Reczkowicz tegen Polen (CE:ECHR:2021:0722JUD004344719).

Wat ten eerste Europese aanhoudingsbevelen betreft die zijn uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een tot vrijheidsbeneming strekkende straf of maatregel, moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit rekening houden met de gegevens over de samenstelling van de rechtsprekende formatie die de strafzaak heeft behandeld of over elke andere omstandigheid die relevant is voor de beoordeling van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van die formatie. Om de overlevering te kunnen weigeren, is het niet voldoende dat een of meer rechters die betrokken zijn geweest bij die procedure, zijn benoemd op voordracht van een orgaan als de KRS. Daarbovenop is vereist dat de betrokkene gegevens verstrekt over met name de procedure voor de benoeming van de betrokken rechters en hun eventuele detachering op grond waarvan zou kunnen worden vastgesteld dat die rechtsprekende formatie zodanig was samengesteld dat zijn grondrecht op een eerlijk proces is aangetast. Voorts moet rekening worden gehouden met de eventuele mogelijkheid voor de betrokkene om te verzoeken om wraking van leden van de rechtsprekende formatie wegens schending van zijn grondrecht op een eerlijk proces, met het eventuele gebruik dat hij van die mogelijkheid heeft gemaakt en met het gevolg dat aan zijn wrakingsverzoek is gegeven.

Wat ten tweede Europese aanhoudingsbevelen betreft die zijn uitgevaardigd met het oog op strafvervolgning, moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit rekening houden met gegevens over de persoonlijke situatie van de betrokkene, de aard van het strafbare feit waarvoor hij wordt vervolgd, de feitelijke context waarin het aanhoudingsbevel is uitgevaardigd of andere omstandigheden die relevant zijn voor de beoordeling van de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechtsprekende formatie die waarschijnlijk de procedure tegen hem zal behandelen. Dergelijke gegevens kunnen ook betrekking hebben op verklaringen van overheidsinstanties die van invloed kunnen zijn op het concrete geval. Daarentegen is de omstandigheid dat op het moment van de beslissing over de overlevering niet bekend is welke rechters de zaak van de betrokkene eventueel zullen behandelen of, wanneer de identiteit van die rechters wel bekend is, de omstandigheid dat die rechters zijn benoemd op voordracht van een orgaan als de KRS, op zichzelf onvoldoende reden om die overlevering te weigeren.

2.2. Vermoeden van onschuld

Arrest van 16 november 2021 (Grote kamer), Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a. (C-748/19-C-754/19, [EU:C:2021:931](#))

„Prejudiciële verwijzing – Rechtsstaat – Onafhankelijkheid van de rechterlijke macht – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Nationale regeling die de minister van Justitie de mogelijkheid biedt om rechters te detacheren bij hogere rechterlijke instanties en om deze detacheringen te beëindigen – Rechtsprekende formaties in strafzaken met door de minister van Justitie gedetacheerde rechters – Richtlijn (EU) 2016/343 – Vermoeden van onschuld”

In het arrest in deze zaak, waarvan de feiten en het rechtskader hierboven zijn uiteengezet¹²⁵, merkt het Hof op dat het in strafzaken geldende vermoeden van onschuld, waarvan richtlijn 2016/343 de eerbiediging beoogt te waarborgen¹²⁶, veronderstelt dat de rechter bij het onderzoek van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de verdachte vrij is van vooroordelen en vooringenomenheid. De onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van rechters zijn dus essentiële voorwaarden om het vermoeden van onschuld te waarborgen. In casu blijkt dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters, en dus het vermoeden van onschuld, in de hierboven beschreven omstandigheden in gevaar kunnen komen.

¹²⁵ Zie voor de feiten en het rechtskader van het geding rubriek II. 4. („Detachering”).

¹²⁶ Zie overweging 22 en artikel 6 van richtlijn 2016/343.



HOF VAN JUSTITIE
VAN DE EUROPESE UNIE

Directie Onderzoek en Documentatie

Juli 2024