

Volgens advocaat-generaal Tanchev zou het Hof moeten oordelen dat de Poolse wettelijke tuchtregeling voor rechters in strijd is met het Unierecht

In 2017 is in Polen een nieuwe tuchtregeling voor rechters van de Sąd Najwyższy (de hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) en de gewone rechterlijke instanties vastgesteld. Krachtens die hervorming van de wetgeving is binnen de Sąd Najwyższy een nieuwe kamer ingesteld, de Izba Dyscyplinarna (tuchtkamer). De tuchtkamer is onder meer bevoegd om te oordelen in tuchtzaken tegen rechters van de Sąd Najwyższy en, in hoger beroep, tegen rechters van de gewone rechterlijke instanties.

De Commissie is van mening dat Polen, door de nieuwe tuchtregeling voor rechters vast te stellen, niet heeft voldaan aan zijn verplichtingen die voortvloeien uit het EU-recht¹. Op 25 oktober 2019 heeft de Commissie daarom een zaak aangebracht bij het Hof van Justitie. De Commissie stelt onder andere² dat de nieuwe tuchtregeling geen garanties biedt voor de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de tuchtkamer. Die bestaat namelijk uitsluitend uit rechters die zijn geselecteerd door de Krajowa Rada Sądownictwa (nationale raad voor de rechtspraak; hierna: „KRS”), en de vijftien rechters die lid zijn van de KRS zijn geselecteerd door de Sejm (een van de kamers van het Poolse parlement).

In zijn arrest van 19 november 2019³ heeft het Hof naar aanleiding van een prejudiciële vraag van de kamer voor arbeids- en socialezekerheidszaken van de Sąd Najwyższy onder meer geoordeeld dat het Unierecht zich ertegen verzet dat geschillen betreffende de toepassing van dat recht onder de uitsluitende bevoegdheid vallen van een rechterlijke instantie die geen onafhankelijk en onpartijdig gerecht is.⁴ In zijn arrest van 15 december 2019 en zijn beschikkingen van 15 januari 2020 heeft de Sąd Najwyższy (kamer voor arbeids- en socialezekerheidszaken) uitspraak gedaan

¹ Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 267, tweede en derde alinea, VWEU.

² Daarnaast heeft de Commissie de volgende bezwaren tegen de nieuwe tuchtregeling: (1) de inhoud van rechterlijke beslissingen kan worden behandeld als een tuchtrechtelijk vergriep, voor zover het gaat om beslissingen van rechters van gewone rechterlijke instanties (2) er is geen garantie dat een tuchtzaak wordt beslecht door een gerecht dat „bij wet is ingesteld”, omdat aan de president van de tuchtkamer het recht is toegekend in zaken betreffende rechters bij gewone rechterlijke instanties naar eigen inzicht het bevoegde tuchtgerecht in eerste aanleg aan te wijzen, (3) er is geen garantie dat tuchtzaken tegen rechters bij gewone rechterlijke instanties binnen een redelijke termijn worden behandeld, omdat aan de minister van Justitie de bevoegdheid is toegekend om een tuchtfunctionaris aan te stellen, en er zijn geen garanties voor het recht van verweer van de beklaagde rechters bij gewone rechterlijke instanties, omdat in de regeling is bepaald dat handelingen met het oog op de aanwijzing van een raadsman en de door deze raadsman gevoerde verdediging de tuchtprocedure niet schorsen en dat een tuchtgerecht de procedure moet voortzetten ondanks de gerechtvaardigde afwezigheid van de beklaagde of zijn raadsman die van de procedure in kennis zijn gesteld, (4) het recht van rechters om het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing te verzoeken, kan worden ingeperkt door de mogelijkheid dat een disciplinaire procedure wordt ingeleid.

³ Zaken [C-585/18](#), [C-624/18](#) en [C-625/18](#), A.K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (hierna: „arrest A.K. e.a.”); zie persbericht nr. [145/19](#).

⁴ Volgens het Hof is hiervan sprake wanneer de objectieve voorwaarden waaronder de betrokken rechterlijke 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 invloed van de wetgevende en uitvoerende macht, en of deze instantie onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen, en, derhalve, ertoe kunnen leiden dat deze instelling niet de indruk geeft onafhankelijk en onpartijdig te zijn, hetgeen het vertrouwen kan ondermijnen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving bij deze justitiabelen moet wekken.

in de zaken die aanleiding hadden gegeven tot zijn vraag, en met name geoordeeld dat de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy, gelet op de omstandigheden waarin zij is opgericht, de omvang van haar bevoegdheden, de samenstelling ervan en de betrokkenheid van de KRS bij de oprichting, niet kan worden beschouwd als een gerecht in de zin van het EU-recht of het Poolse recht. De tuchtkamer heeft haar rechtsprekende werkzaamheden na deze uitspraken echter voortgezet.

Daarop heeft de Commissie⁵ het Hof op 23 januari 2020 in een kortgedingprocedure verzocht om Polen te gelasten de volgende maatregelen te nemen: (1) in afwachting van het arrest van het Hof van Justitie in de niet-nakomingszaak (het eindarrest) de toepassing op te schorten van de bepalingen die de grondslag vormen voor de bevoegdheid van de tuchtkamer om uitspraak te doen in tuchtzaken tegen rechters, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep; (2) de bij de tuchtkamer aanhangige zaken niet toe te wijzen aan een rechtsprekende formatie waarvan de samenstelling niet voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid zoals met name uiteengezet in het arrest A.K. e.a., en (3) de Commissie uiterlijk een maand na de kennisgeving van de beschikking van het Hof waarbij de gevraagde voorlopige maatregelen worden gelast, op de hoogte te stellen van alle maatregelen die Polen heeft genomen om volledig aan die beschikking te voldoen.

Bij beschikking van 8 april 2020 heeft het Hof al deze vorderingen in afwachting van het eindarrest in deze zaak toegewezen.⁶

In zijn conclusie van vandaag verwerpt advocaat-generaal Tanchev eerst de bezwaren van Polen dat het recht op een gerecht dat bij de wet is ingesteld, het recht op behandeling van een zaak binnen een redelijke termijn en de rechten van de verdediging niet kunnen worden ontleend aan artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU⁷ en dat deze rechten niet van toepassing zijn op tuchtprocedures die op grond van de betwiste maatregelen worden gevoerd, omdat zij een intern karakter hebben en het tuchtgerecht in dergelijke zaken niet het Unierecht toepast. Hij herinnert eraan dat die bepaling van toepassing is op iedere nationale rechterlijke instantie wanneer die wordt verzocht om te oordelen over vraagstukken die de toepassing of de uitlegging van het Unierecht betreffen en dus betrekking hebben op gebieden die onder het Unierecht vallen. In dit geval staat vast dat de Sąd Najwyższy en de gewone rechterlijke instanties in Polen oordelen over vragen die verband houden met de toepassing en de uitlegging van het Unierecht en dus betrekking hebben op de onder het recht van de Unie vallende gebieden. Het feit dat in tuchtprocedures die op grond van de bestreden maatregelen worden gevoerd, geen Unierecht wordt toegepast, doet niet ter zake, net zomin als het feit dat de Unie geen algemene bevoegdheid heeft inzake de tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van rechters.

Vervolgens onderzoekt de advocaat-generaal de stelling van de Commissie dat de betwiste bepalingen inbreuk maken op het beginsel van onafhankelijkheid van rechters, omdat de inhoud van rechterlijke beslissingen op grond daarvan kan worden behandeld als een tuchtrechtelijk vergrijp. Hij merkt op dat een eventuele tuchtzaak tegen een rechter moet worden gestart wegens ernstige fouten bij de beroepsuitoefening en niet wegens de inhoud van rechterlijke beslissingen, waarin het in de regel gaat om de beoordeling van de feiten, de waardering van bewijs en de uitlegging van de wet. Volgens de advocaat-generaal kan een definitie van tuchtrechtelijke vergrijpen als kennelijke en flagrante schendingen van rechtsregels en afbreuk aan de waardigheid van het ambt inderdaad worden aangewend om op te treden tegen de inhoud van rechterlijke beslissingen, en omvat zo'n definitie niet voldoende waarborgen om rechters te beschermen. Alleen al de mogelijkheid dat tegen rechters een tuchtprocedure wordt gestart of tuchtmaatregelen worden genomen wegens de inhoud van hun rechterlijke beslissingen, creëert bovendien zonder twijfel een „afschrikkend effect”, niet alleen voor deze rechters, maar ook, in de toekomst, voor andere rechters, wat onvereenigbaar is met hun onafhankelijke positie.

⁵ Daarin ondersteund door België, Denemarken, Finland, Nederland en Zweden.

⁶ Zie perscommuniqué nr. [47/20](#).

⁷ „De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.”

Advocaat-generaal Tanchev overweegt verder dat de Commissie afdoende heeft aangetoond dat de betwiste bepalingen de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de tuchtkamer niet waarborgen en dus in strijd zijn met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Rechterlijke instanties mogen niet de schijn geven afhankelijk en partijdig te zijn, want daardoor wordt het vertrouwen ondermijnd dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving bij burgers moet wekken.

De advocaat-generaal merkt ook op dat de nationale bepalingen inbreuk maken op het vereiste dat een tuchtgerecht bij wet moet zijn ingesteld, door de president van de tuchtkamer de discretionaire bevoegdheid te verlenen om in zaken die rechters van gewone rechterlijke instanties betreffen het bevoegde tuchtgerecht in eerste aanleg aan te wijzen. Naleving van dat vereiste is noodzakelijk om te voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming overeenkomstig artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Doordat in de betwiste bepalingen geen criteria zijn opgenomen waardoor de president van de tuchtkamer zich moet laten leiden bij de uitoefening van zijn recht om het bevoegde tuchtgerecht aan te wijzen (afgezien daarvan dat het gerecht waarin de beklagde rechter zitting heeft, niet in aanmerking komt), ontstaat het risico dat deze discretionaire bevoegdheid zodanig wordt uitgeoefend dat afbreuk wordt gedaan aan de status van tuchtgerichten als bij wet ingestelde gerechten. Bovendien kan worden verondersteld dat het gebrek aan onafhankelijkheid van de tuchtkamer ertoe bijdraagt dat gegronde twijfels rijzen over de onafhankelijkheid van de president van die kamer.

Advocaat-generaal Tanchev concludeert vervolgens dat de betwiste bepalingen inbreuk maken op het recht op behandeling van een zaak binnen een redelijke termijn, door de minister van Justitie de mogelijkheid te bieden om beschuldigingen tegen rechters van gewone rechterlijke instanties permanent te handhaven door een tuchtfunctionaris van de minister van Justitie te benoemen. Daarnaast maken de nationale bepalingen inbreuk op de rechten van de verdediging door te bepalen dat handelingen met het oog op de ambtshalve aanwijzing van een raadsman de procedure niet schorsen en dat de procedure kan worden voortgezet bij afwezigheid van de beklagde rechter of diens raadsman. Zonder eerbiediging van de rechten van de verdediging kan geen sprake zijn van een daadwerkelijke rechtsbescherming in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.

Tot slot stelt de advocaat-generaal zich op het standpunt dat de betwiste maatregelen inbreuk maken op artikel 267, tweede en derde alinea, VWEU (waarin de bevoegdheid of de verplichting van nationale rechters om prejudiciële vragen te stellen is geregeld), doordat het recht van nationale rechterlijke instanties om een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen kan worden beperkt door de mogelijkheid om een tuchtprocedure in te leiden. Hij herinnert eraan dat nationale maatregelen waaruit voortvloeit dat nationale rechters kunnen worden blootgesteld aan tuchtprocedures omdat zij een verzoek om een prejudiciële beslissing hebben ingediend, niet toelaatbaar zijn. Dergelijke maatregelen ondergraven namelijk niet alleen het functioneren van de prejudiciële procedure, maar kunnen ook de toekomstige beslissingen van andere nationale rechters beïnvloeden om al dan niet een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen, zodat een „afschrikkend effect” ontstaat. Volgens de advocaat-generaal tast het enkele vooruitzicht dat een nationale rechter onderworpen kan worden aan een tuchtprocedure of tuchtmaatregelen wegens het indienen van een verzoek om een prejudiciële beslissing de door artikel 267 VWEU geregelde procedure en daarmee de grondslagen van de Unie in de kern aan.

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

NOTA BENE: Een beroep wegens niet-nakoming gericht tegen een lidstaat die zijn uit het recht van de Unie voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen, kan worden ingesteld door de Commissie of door een andere lidstaat. Indien het Hof van Justitie de niet-nakoming vaststelt, dient de betrokken lidstaat zo snel mogelijk aan dit arrest te voldoen. Wanneer de Commissie van oordeel is dat de lidstaat niet aan het arrest heeft voldaan, kan zij een nieuw beroep instellen en daarin financiële sancties vorderen. Worden de Commissie echter geen maatregelen tot omzetting van een richtlijn meegedeeld, dan kan het Hof van Justitie, op voorstel van de Commissie, bij het eerste arrest sancties opleggen.

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

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

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

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