

Zaak C-797/21

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

15 december 2021

Verwijzende rechter:

Sofiyski rayonen sad (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

15 december 2021

Verzoekende partij:

Y. YA.

Verwerende partij:

K. P.

Voorwerp van het hoofdgeding

De procedure is ingesteld naar aanleiding van het verzoek van Y. Ya om uitvaardiging van een bevel tot bescherming tegen geweld. Thans is enkel nog het geschil over de kosten aanhangig, in welk verband ook om de prejudiciële beslissing wordt verzocht.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

De verwijzende rechter verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) krachtens artikel 267 VWEU om een beslissing over twee groepen van prejudiciële vragen. De eerste groep betreft de onafhankelijkheid van de rechterlijke autoriteiten en met name de verenigbaarheid van de regels over de langdurige detachering van rechters volgens Bulgaars recht met het in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU neergelegde vereiste om de onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties van de lidstaten van de Europese Unie te waarborgen. De tweede groep betreft de gevolgen van beslissingen van een rechtsprekende

formatie die mogelijk niet voldoet aan de normen voor rechterlijke onafhankelijkheid, wanneer met deze beslissingen aanwijzingen worden gegeven aan een lagere nationale rechter.

Prejudiciële vragen

1) Moet artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU aldus worden uitgelegd dat door schending van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht niet wordt verzekerd dat de burgers beschikken over de nodige rechtsmiddelen voor een daadwerkelijke rechtsbescherming, wanneer het in een lidstaat van de Europese Unie mogelijk is om bij beslissing van een leidinggevend orgaan van de rechterlijke macht dat onafhankelijk is van de andere staatsorganen, rechters met hun instemming voor onbepaalde tijd te detacheren bij een hogere rechterlijke instantie, indien is voorzien in voorwaarden voor de beslissing over de beëindiging van de detachering en in een rechtsmiddel daartegen, dat tijdens de aanhangige procedure evenwel geen opschortende werking heeft, en aan de hand van welke criteria moet concreet worden beoordeeld of een detachering voor onbepaalde tijd mogelijk is?

2) Zou het antwoord op de eerste vraag anders luiden, wanneer de wet voorziet in objectieve en aan rechterlijke toetsing onderworpen voorwaarden voor de beslissing om een einde te maken aan de detachering, maar niet in door de rechter toetsbare voorwaarden voor de selectie van de te detacheren rechters?

3) Indien de eerste vraag aldus wordt beantwoord dat de detachering van rechters onder dergelijke omstandigheden mogelijk is wanneer objectieve regels worden nageleefd, moet dan bij de toetsing van de strijdigheid van de nationale bepalingen met het in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU bedoelde vereiste dat moet zijn voorzien in voldoende rechtsmiddelen, niet alleen rekening worden gehouden met de wettelijke criteria, maar ook met de wijze waarop deze door de bevoegde bestuurlijke en rechterlijke autoriteiten worden toegepast?

4) Moet beschikking 2006/929/EG van de Commissie aldus worden uitgelegd dat het antwoord op de voorgaande drie vragen anders zou luiden, wanneer een nationale detacheringspraktijk is vastgesteld, die was gegrond op een regeling die vergelijkbaar is met de actueel geldende regeling, en dit heeft geleid tot bezwaren in het kader van het bij deze beschikking ingestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing?

5) Indien wordt geoordeeld dat de nationale bepalingen voor de detachering van rechters in voorkomend geval in strijd zijn met de verplichting om te voorzien in rechtsmiddelen die nodig zijn om daadwerkelijke rechtsbescherming te verzekeren als bedoeld in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, moet dan deze bepaling aldus worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staat dat een hogere rechter waarvan de rechtsprekende formatie ook een gedetacheerde rechter bevat, bindende aanwijzingen geeft aan de nationale rechterlijke instantie, en onder welke voorwaarden is dit het geval? Is er in het bijzonder bij aanwijzingen die niet

de grond van de zaak betreffen, maar het verrichten van bepaalde proceshandelingen voorschrijven, sprake van een procedurefout?

Wetgeving en rechtspraak van de Unie

Artikel 19, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)

Arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punten 32-37; hierna: „arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses”)

Arrest van 26 maart 2020, Miasto Łowicz (C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, punten 34, 35 en 46-48; hierna: „arrest Miasto Łowicz”)

Arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de van de Sąd Najwyższy– benoeming) (C-487/19, EU:C:2021:798, punt 94; hierna: „arrest W.Ż.”)

Arrest van 23 november 2017, CHEZ Elektro Bulgaria (C-427/16 en C-428/16, EU:C:2017:890; hierna: „arrest CHEZ Elektro Bulgaria”)

Arrest van 16 november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, punten 78-86; hierna: „arrest Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim”)

Arrest van 18 mei 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393; hierna: „arrest Asociația „Forumul Judecătorilor din România”)

Arrest van 5 oktober 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581; hierna: „arrest Elchinov”)

Bepalingen van nationaal recht

Konstitutsia na Republika Balgaria (Grondwet van de Republiek Bulgarije) – preambule, artikelen 8, 117, 129, 130, 130a en 133

Zakon za sadebnata vlast (wet op de rechterlijke organisatie; hierna: „ZSV”) – artikelen 2, 5, 16, 30, 36, 87, 107, 160, 165, 176, 178, 188, 189, 191a, 192 en 193, artikel 227, leden 1 en 2

Zakon za zashtita ot domashnoto nasilie (wet inzake de bescherming tegen huiselijk geweld)

Grazhdanski protsesualen kodeks (wetboek van burgerlijke rechtsvordering; hierna: „GPK”) – artikelen 20, 21, 22, 78, 81, 248, 252, 258, 274, 278

Pravilnik za administratsiata v sadilishtata (statuut betreffende de gerechtelijke administratie) – artikel 80

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

Feiten

- 1 De procedure is op 28 februari 2020 aanhangig gemaakt naar aanleiding van het verzoek van Y. Ya (hierna: „verzoeker”), dat strekt tot uitvaardiging van een bevel tot bescherming tegen geweld, waarbij hij aanvoert dat hij en zijn minderjarige dochter slachtoffer waren van geweld door verweerster K.P.. In de procedure is de datum van de terechtzitting bepaald op 3 juli 2020.
- 2 Op 15 mei 2020 heeft verzoeker de rechter in tweede aanleg (Sofiyski gradski sad, rechter voor de stad Sofia, Bulgarije; hierna: „SGS”) verzocht om versnelling van de procedure door de verwijzende rechter een termijn voor proceshandelingen te stellen (een zogenoemd „verzoek om termijnstelling bij vertraging”). Bij beslissing van de SGS van 2 juli 2020 is dit verzoek afgewezen.
- 3 Bij verzoek met dezelfde datum dat niet bij de SGS, waar het dossier zich op dat moment bevond, maar bij de rechter in eerste aanleg, de Sofiyski rayonen sad (Rayongericht Sofia, hierna: „SRS”) is binnengekomen, heeft verzoeker zijn verzoek om bescherming ingetrokken en verklaard dat inbreuk was gemaakt op zijn grondrechten.
- 4 De volgende dag (3 juli 2020) bevond het procesdossier zich fysiek nog steeds niet in het gebouw van de SRS, zodat de geplande terechtzitting niet plaatsvond. Op dezelfde dag diende verweerster een verzoek in bij de rechter, waarin zij niet alleen talrijke klachten tegen verzoekers gedrag uitte, maar ook verzocht om vergoeding van de kosten.
- 5 Bij beslissing van de SRS van 14 juli 2020 is de procedure beëindigd (omdat het verzoek om bescherming op 2 juli 2020 was ingetrokken). De verwijzende rechter ging ervan uit dat er geen kosten moesten worden vergoed, aangezien hij geen informatie over verweersters handelingen bezat. Dat er geen rekening is gehouden met verweersters verzoek van 3 juli 2020 is een verzuim van de rechter of van de gerechtelijke administratie.
- 6 Op 7 augustus 2020 heeft verweerster een beroep ingesteld, waarin zij verzocht om haar na de beëindiging van de procedure de kosten te vergoeden. De beslissing tot beëindiging van de procedure is niet aangevochten en op 7 augustus 2020 in kracht van gewijsde gegaan.
- 7 Verweersters beroep is doorgestuurd naar de rechter in tweede aanleg (SGS). De rechtsprekende formatie die dit beroep behandelde bestond uit twee bij de verwijzende rechter benoemde rechters en een rechter die op 6 februari 2017 [op last van de voorzitter van de Apelativen sad Sofia (rechter in tweede aanleg Sofia;

hierna: „SAS”) voor de duur van 12 maanden] door de SRS bij de SGS was gedetacheerd (wiens detachering echter tot dat moment niet was beëindigd), waarbij als reden voor de detachering „het bestaan van vacante posten voor rechters, de detachering van rechters van de SGS bij de SAS en de Varhoven kasatsioneni sad (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Bulgarije; hierna: „VKS”), langdurig ouderschapsverlof van rechters” was aangegeven. Bij beslissing van de SGS van 28 januari 2021 is de procedure over verweersters beroep van 7 augustus 2020 beëindigd, waarbij de SGS oordeelde dat de verwijzende rechter ter zake bevoegd is en aan hem de aanwijzing gaf om overeenkomstig artikel 248 GPK zelf over de kosten te beslissen.

- 8 Verzoeker ging tegen de beslissing van 28 januari 2021 in hoger beroep, dat werd verworpen door de SAS (samengesteld uit de drie rechters die reeds hadden beslist in de procedure en waarbij een van de rechters was gedetacheerd). Daarmee zijn ook de aanwijzingen van de SGS aan de verwijzende rechter om te beslissen op het verzoek om kostenvergoeding, definitief geworden.
- 9 Er zij opgemerkt dat er in de procedure niets op wijst dat bij de rechters die deel uitmaken van de rechtsprekende formaties met toetsende taken, sprake was van een belangenconflict, en dat dit evenmin in twijfel wordt getrokken. De bedenkingen van de verwijzende rechter betreffen uitsluitend de objectief bestaande regels van het instituut van detachering, die twijfel zouden kunnen oproepen over de onpartijdigheid van een gedetacheerde rechter.

Feiten ten aanzien van het detacheringssysteem in Bulgarije

- 10 Het Bulgaarse recht voorziet in de mogelijkheid om een rechter die bij een bepaalde rechterlijke autoriteit was benoemd, tijdens zijn ambtstijd onder bepaalde voorwaarden te detacheren bij een andere rechterlijke instantie van gelijke of hogere rang. Jarenlang werd deze bevoegdheid als buitengewoon beschouwd en waren daaraan bepaalde voorwaarden verbonden. Mettertijd en wegens het ontbreken van de mogelijkheid (en misschien ook het ontbreken van de wil) van het voor personeelszaken bevoegde orgaan van justitie (Vissh sadoben savet, de hoge raad van justitie, Bulgarije; hierna: „VSS”), om regelmatig selectieprocedures voor de bevordering van rechters te organiseren, ontstonden bij de hogere rechterlijke instanties steeds meer vacante posten voor rechters. De werklast van deze rechterlijke instanties neemt toe en noopt ertoe naar alternatieve loopbaanroutes te zoeken.
- 11 Een dergelijke alternatieve route is de detachering van rechters, die uitgroeide tot een wijdverbreide praktijk. Dit vindt namelijk niet plaats volgens een gecentraliseerde sollicitatieprocedure, maar wordt uitsluitend beslist door voorzitters van rechtbanken zonder dat hierover moet worden overlegd met andere rechterlijke autoriteiten. Zo wordt bijvoorbeeld de detachering van een rechter van de SRS bij de SGS alleen gelast door de voorzitter van de SAS (artikel 87 ZSV), die ook beslist over de detachering van een rechter van de SGS bij de SAS (artikel 107 ZSV).

- 12 De bepalingen met betrekking tot de detachering van rechters zijn in de afgelopen zes jaar meermaals gewijzigd. Als reactie op de bezwaren van de Europese Commissie in het kader van de met haar beschikking 2006/929 vastgestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing, is in 2016 getracht om deze praktijk in te perken door met een wijziging van de ZSV de maximale duur van de detachering vast te stellen op een jaar en de herhaalde detachering bij dezelfde rechterlijke autoriteit te verbieden (zie artikel 227, lid 1, ZSV). Deze wijziging heeft echter enigszins aan belang ingeboet door de invoering van het nieuwe artikel 227, lid 2, ZSV (in werking getreden op 14 november 2017), waardoor het mogelijk is geworden dat een rechter met zijn instemming zonder beperking in de tijd wordt gedetacheerd, wanneer de autoriteit waarbij hij is gedetacheerd een vacante post voor een rechter heeft. De detachering voor onbepaalde tijd wordt in de praktijk dus alleen beslist door de voorzitters van de rechterlijke instanties, die dit goedkeuren voor zover de gedetacheerde rechter hiermee instemt. De ervaring leert dat de detachering in bepaalde gevallen wel negen jaar duurt.
- 13 Bovendien heeft de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije; hierna: „VAS”) bij beslissing van 14 augustus 2020 in bestuursrechtelijke zaak nr. 2374/2020 geweigerd het Hof te verzoeken om een beslissing over de vraag of de detachering van rechters die uitsluitend door een voorzitter van een rechterlijke instantie wordt beslist, een schending van het beginsel van de rechterlijke onafhankelijkheid vormt.
- 14 De beëindiging van de detachering vond tot 2018 uitsluitend plaats bij beslissing van de voorzitter van de rechterlijke instantie die de detachering had goedgekeurd. Met de wijziging van artikel 30, lid 5, ZSV in hetzelfde jaar is een nieuw punt 18 ingevoerd, waarbij de Sadiyska kolegia na VSS (college van rechters bij de hoge raad van justitie, Bulgarije) werd gemachtigd om de detachering van een rechter te beëindigen indien er sprake is van „schendingen van de in deze wet geregelde procedures of wanneer voor de werkzaamheden van de rechterlijke autoriteit die de rechter heeft gedetacheerd, de personeelsbezetting noodzakelijk wordt”.
- 15 De wet definieert niet wat een „noodzakelijke personeelsbezetting” inhoudt. De VAS heeft echter een uitlegging gegeven van artikel 30, lid 5, punt 18, ZSV. Bij beslissing nr. 8223 van 25 juni 2020 in bestuursrechtelijke zaak nr. 13214/2018 oordeelde de VAS dat bij de toetsing van de „noodzakelijke personeelsbezetting” enkel rekening moet worden gehouden met de werklast van de rechterlijke instantie die de rechter heeft gedetacheerd, met dien verstande dat bij deze rechterlijke instantie sprake moet zijn van een wijziging van het aantal ingestelde procedures. Voorts is de VAS ervan uitgegaan dat het horen van de gedetacheerde rechter door het college van rechters bij de VSS geen dwingende voorwaarde is voor de beëindiging van diens detachering, aangezien de beëindiging wordt verlangd door de voorzitter van de rechterlijke instantie die de rechter heeft gedetacheerd.
- 16 Met betrekking tot de praktijk van het college van rechters bij de VSS bij de uitoefening van de bevoegdheden die de beëindiging van de detachering betreffen,

heeft de verwijzende rechter een verslag van de zitting van dit college op 23 juni 2020 grondig onderzocht. Uit dat verslag blijkt dat in een concreet geval de gebruikelijke procedure voor de benoeming van een bepaalde rechter werd gewijzigd om de detachering van een andere rechter te beëindigen. Volgens de verwijzende rechter wekt de in het verslag uiteengezette tegenstrijdige motivering twijfel over de vraag of het voor personeelszaken bevoegde orgaan van justitie zijn beslissingen op transparante wijze neemt en zich daarbij laat leiden door beweegredenen om bepaalde rechters tevreden te stellen ten nadele van andere rechters. Deze conclusie baseert de verwijzende rechter ook op het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 19 oktober 2021 in de zaak Miroslava Todorova tegen Bulgarije (CE:ECHR:2021:1019JUD004007213), waaruit – zij het met betrekking tot andere vragen – blijkt dat het college van rechters bij de VSS er niets voor voelt om de redenen voor de ongelijke behandeling van personen uiteen te zetten.

- 17 Kortom, ten aanzien van de situatie van een gedetacheerde rechter volgens het actueel geldende Bulgaarse recht kan worden gezegd dat de verandering van de werkplek bij een algemeen geval van detachering als bedoeld in artikel 227, lid 1, ZSV eenmalig en voor de duur van maximaal een jaar plaatsvindt. Deze periode is nogal kort en de rechter is zich ervan bewust dat hij weer naar zijn oude functie zal terugkeren, zodat de detachering in overeenstemming lijkt te zijn met de in de rechtspraak van het Hof vastgelegde voorwaarden (zie punt 31 hieronder).
- 18 Dit is anders bij een detachering volgens de in 2017 ingevoerde bepaling van artikel 227, lid 2, ZSV. Op basis daarvan is enkel het bestaan van een vacante post bij de rechterlijke instantie waarbij de rechter wordt gedetacheerd, voorwaarde voor de detachering van onbepaalde duur (al heeft ook die rechter ermee ingestemd dat hij voor onbepaalde tijd wordt gedetacheerd). Vaak duren deze detacheringen meerdere jaren, in bepaalde gevallen zelfs tot 10 jaar. In die periode bouwt de rechter sociale en privérelaties op op zijn nieuwe werkplek en wijzigt hij zijn functies in overeenstemming met zijn nieuwe ambtsplichten. Ondanks deze wijziging bestaat er geen garantie dat de detachering niet op elk moment kan worden beëindigd, namelijk door dezelfde voorzitter van de rechterlijke instantie die de detachering heeft goedgekeurd. De beslissing daarover is weliswaar onderworpen aan rechterlijke toetsing, maar wordt tijdens de duur van de gerechtelijke procedure ten uitvoer gelegd en de rechter moet de uitkomst van de procedure afwachten in het ambt en bij de autoriteit die hem heeft gedetacheerd (zie artikel 36 ZSV). Het werk van de rechter hangt hierdoor af van de beslissingen van het college van rechters bij de VSS en van de voorzitter van de rechterlijke instantie die hem heeft gedetacheerd, wat reden zouden kunnen zijn voor het uitoefenen van druk bij concrete beslissingen. Zo kan het instituut van detachering volgens de verwijzende rechter worden benut om op bepaalde rechters druk uit te oefenen, waardoor willekeur *binnen* de rechterlijke macht mogelijk wordt.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 19 Verzoeker voert aan dat hij geen kosten hoeft te vergoeden aan verweerster, aangezien hij redenen had om de procedure aanhangig te maken, en alleen heeft afgezien van de voortzetting ervan omdat de rechterlijke instanties inbreuk hebben gemaakt op zijn procedurele rechten. Verweerster heeft het recht om dure advocaten in de arm te nemen, maar de kosten daarvan moeten niet door verzoeker worden gedragen. Voorts stelt verzoeker bij de verschillende rechterlijke instanties dat inbreuk is gemaakt op zijn recht op een eerlijk proces en dat de opvatting van de SRS dat er geen grond bestaat om verweersters kosten te vergoeden, niet opnieuw moeten worden getoetst.
- 20 Verweerster voert aan dat zij het verzoek om vergoeding van kosten tijdig heeft ingediend en verzoekt om vergoeding van advocaatkosten die zij heeft betaald, namelijk 425 Leva (BGN).

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

Voorwerp van het geding en verband tussen dit geding en het Unierecht

- 21 Zoals hierboven is uiteengezet, moet op de datum van het verzoek om een prejudiciële beslissing in de procedure slechts nog over de kosten worden beslist.
- 22 Om te beginnen merkt de verwijzende rechter op dat op grond van de door verzoeker geuite twijfel of hij slachtoffer is van partijdige rechters, het onbeantwoord laten van dit bezwaar schending van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) zou kunnen opleveren, wat ook financiële gevolgen voor de staat kan hebben. Volgens de verwijzende rechter noopt dit tot uitputting van alle toelaatbare rechtsmiddelen, met inbegrip van die van het Unierecht, om elke twijfel over de onpartijdigheid van de rechters aan wie het geschil is voorgelegd, weg te nemen.
- 23 Ter motivering van het verband tussen het voorwerp van het geding en het Unierecht legt de verwijzende rechter voorts de rechtspraak van het Hof ten aanzien van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU als volgt uit:
- 24 Volgens het Hof kan elke rechterlijke instantie die in voorkomend geval het Unierecht zou kunnen toepassen, zijn onafhankelijkheid verdedigen tegenover externe factoren die afbreuk zouden kunnen doen aan zijn onafhankelijkheid, zelfs wanneer het voorwerp van het hoofdgeding niet direct onder de bevoegdheid van het Unierecht valt (arrest Associação Sindical dos Juizes Portugueses, punten 32-37). Met andere woorden, artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU maakt de onafhankelijkheid van iedere nationale rechter, die abstract met de rechtspraak is belast in gevallen waarin ter zake om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU kan worden verzocht, tot een vraagstuk van Unierecht en niet

alleen van het nationale constitutionele recht (arrest Miasto Łowicz, punten 34 en 35).

- 25 Duidelijk is dat de nationale rechters niet met het oog op de vrijwaring van hun onafhankelijkheid kunnen verzoeken om een prejudiciële beslissing, wanneer zij slechts abstract van mening zijn dat hierop inbreuk zou kunnen worden gemaakt, maar uitsluitend wanneer sprake is van een feitelijke omstandigheid waardoor de rechter die uitspraak moet doen, in een situatie belandt waarin zijn onafhankelijkheid in twijfel zou kunnen worden getrokken (arrest Miasto Łowicz, punten 46-48).
- 26 In het onderhavige geval gaven de hogere rechters volgens artikel 278, lid 3, GPK de verwijzende rechter de aanwijzing om te beslissen over de kosten in een beëindigde procedure. Hoewel deze procedure is beëindigd en de desbetreffende beslissing in kracht van gewijsde is gegaan, betoogt een van de partijen dat zij is geraakt door schending van de onafhankelijkheid van de nationale rechter, die had geweigerd om de tegenpartij in de kosten te verwijzen. Verzoeker in het geding voert aan dat de verwijzende rechter reeds heeft beslist over de jegens hem geldend gemaakte vordering en heeft geoordeeld dat deze ongegrond is, zodat het geding is beëindigd.
- 27 Parallel daaraan werd de kwestie van de kosten door verweerster aangevochten bij twee gewone rechterlijke instanties, waarvan de rechtsprekende formaties ook uit gedetacheerde rechters bestonden. Deze rechterlijke instanties oordeelden dat de procedure wat de kosten betreft nog niet was beëindigd en hebben de zaak daarom naar de verwijzende rechter terugverwezen. Hun opvatting dat de procedure nog aanhangig zou zijn, is voor deze rechter bindend. Dit is een vraagstuk van nationaal procesrecht, dat echter verband houdt met de rechterlijke onafhankelijkheid en de mogelijkheid om aan een nationale rechter aanwijzingen te geven, zodat er sprake is van een geval waarin artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU wordt toegepast (arrest W.Ż., punt 94).
- 28 In verband met hetgeen hierboven is uiteengezet moet worden beoordeeld, in hoeverre de verwijzende rechter moet worden geacht te zijn gebonden aan de aanwijzingen van de hogere rechters (waarbij dit is bepaald in het nationale recht, namelijk in artikel 278, lid 3, GPK), zelfs indien de rechtsprekende formaties gedetacheerde rechters bevatten. Het gaat om een vraagstuk dat de onafhankelijkheid van rechters betreft (waarvan de voortgang van het onderhavige geding direct afhangt) en er is dus reden om aan te nemen dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU toepasselijk is.
- 29 Tenslotte merkt de verwijzende rechter volledigheidshalve op dat hij bij de behandeling van het bedrag van de kostenvergoeding, gelet op verzoekers opvatting dat verweerster heeft gebruikgemaakt van dure diensten van advocaten, ook zou moeten beoordelen of en in hoeverre het bedrag dat verweerster heeft gevorderd, moet worden toegewezen. Dienaangaande is in het nationale recht erkend dat er een bindend tarief van de Vissh advokatski savet (hoge raad voor de

advocatuur) bestaat, waarover het Hof zich heeft uitgesproken (arrest CHEZ Elektro Bulgaria).

Prejudiciële vragen

- 30 Onlangs had het Hof de gelegenheid om te beoordelen of de in een nationaal rechtssysteem geregelde mogelijkheid om rechters te detacheren verenigbaar is met de normen voor de waarborging van de rechterlijke onafhankelijkheid (zie arrest Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim). Hierbij ging het om een Poolse wet waarin is bepaald dat een orgaan van de uitvoerende macht (de minister van Justitie), die tevens de functie van procureur-generaal bekleedt, rechters die door een rechterlijke instantie zijn benoemd mag detacheren bij een andere rechterlijke instantie.
- 31 Volgens de punten 78 tot en met 86 van het arrest Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim dient de nationale rechter bij de beoordeling of de detachering van rechters met het oog op de waarborging van de rechterlijke onafhankelijkheid toelaatbaar is, in aanmerking te nemen of de detachering door een staatsorgaan geen invloed heeft op de gerechtelijke procedure, of de rechter al dan niet met de detachering heeft ingestemd, of de selectie van de gedetacheerde rechters en de beëindiging van de detachering plaatsvindt op basis van vooraf bekende criteria en met redenen worden omkleed, alsmede of de besluiten van detachering en de beëindiging ervan bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter kunnen worden aangevochten.
- 32 Hier moet worden ingegaan op een aantal verschillen tussen de situatie in Bulgarije vergeleken met de detachering van rechters in Polen door de minister van Justitie. In de eerste plaats geschiedt de detachering in Bulgarije bij besluit van de rechterlijke autoriteiten. In de tweede plaats vindt een detachering van meer dan drie maanden uitsluitend plaats met instemming van de rechter. In de derde plaats bestaan er criteria voor de beëindiging van de detachering door het college van rechters van de VSS en lijken deze objectief te zijn (zie punt 14 hierboven), ook al ontbreken zij voor het begin van de detachering.
- 33 Derhalve moet ten eerste de vraag worden beantwoord of de in het arrest Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim vastgelegde criteria alleen moeten worden toegepast wanneer de detachering door een orgaan van de uitvoerende macht wordt gelast, of ook wanneer de beslissing wordt genomen door een leidinggevend orgaan van de rechterlijke macht dat onafhankelijk is van de wetgevende macht en de regering (eerste prejudiciële vraag).
- 34 Ten tweede moet worden verduidelijkt of het ontbreken van door de rechter te toetsen voorwaarden voor de selectie van de rechters aan het begin van de detachering volstaat om in strijd met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU afbreuk te doen aan de rechterlijke onafhankelijkheid. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat artikel 227, lid 7, ZSV voorziet in abstracte voorwaarden voor de

selectie bij de detachering, maar dat deze niet door de rechter kunnen worden getoetst (tweede prejudiciële vraag).

- 35 Ten derde zou de vraag moeten beantwoord of het vastleggen van objectief lijkende wettelijke voorwaarden voor de beëindiging van de detachering (zie punt 32 hierboven) niet zinloos wordt door de wijze waarop de VSS het recht toepast, die zelfs volgens sommige leden daarvan niet uniform is (zie punt 16 hierboven). Meer in het algemeen gaat het om de vraag of de willekeurige rechtstoepassing door de bevoegde nationale bestuurlijke en rechterlijke autoriteiten, ondanks het bestaan van wettelijke objectieve voorwaarden voor de detachering, kan leiden tot schending van het beginsel van onafhankelijkheid als bedoeld in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU (derde prejudiciële vraag).
- 36 Ten vierde moet worden opgemerkt dat in de verslagen in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing een structureel probleem bij de controle van de detachering van rechters werd vastgesteld, waarbij in het verslag van 13 november 2018 (COM(2018) 850 final) bedenkingen zijn geuit over het feit dat detachering, die niet aan toetsing is onderworpen, een niet bij wet geregelde alternatieve loopbaanroute kan worden, wat leidt tot „risico’s voor de onafhankelijkheid” (zie omtrent de bindende rechtsgevolgen van de beschikking tot invoering van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, punt 2 van het dictum van het arrest Asociația „Forumul Judecătorilor din România”). Derhalve moet rekening worden gehouden met de specifieke context van Bulgarije en Roemenië als landen waarvoor het mechanisme voor samenwerking en toetsing geldt en moet de vraag worden beantwoord of in het geval van in het kader van dit mechanisme vastgestelde tekortkomingen van het detacheringssysteem die niet zijn hersteld (of wel zijn hersteld, maar daarna weer bij wet zijn ingevoerd), de afschaffing van de garanties met betrekking tot de detachering kan worden aangemerkt als een schending van het vereiste van onafhankelijkheid als bedoeld in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU (vierde prejudiciële vraag).
- 37 Indien de voorgaande vragen aldus moeten worden beantwoord dat er sprake is van schending van het vereiste van onafhankelijkheid van gedetacheerde rechters, zou ten vijfde de vraag moeten worden beantwoord welke gevolgen het vastgestelde gebrek aan onafhankelijkheid heeft (vijfde prejudiciële vraag).
- 38 Aangemerkt moet worden dat volgens het arrest Elchinov de naar nationaal recht bindende aanwijzingen van een hogere rechter hun bindende karakter verliezen, wanneer zij niet in overeenstemming zijn met het Unierecht. In het onderhavige geval wordt verzocht om een richtsnoer, onder welke omstandigheden dit bindende karakter zou wegvallen, wanneer de aanwijzingen weliswaar niet rechtstreeks in strijd zijn met het Unierecht, maar zijn gegeven door een overheidsorgaan dat in voorkomend geval niet voldoet aan de normen van het Unierecht. Voorts moet in dit geval in acht worden genomen dat de aanwijzingen van de hogere nationale rechter niet de beslissing over de grond van de zaak betreffen, maar procedureel van aard zijn (zie punt 27 hierboven).