

ANNOTATIE

# **Miasto Łowicz (HvJ EU, gev. zaken C-558/18 en C-563/18) – Grenzen aan bescherming rechterlijke onafhankelijkheid via prejudiciële procedure**

*J.J.J. Sillen*

*Annotatie bij Hof van Justitie van de Europese Unie, 26-03-2020, ECLI:EU:C:2020:234 (EHRC-2020-0126)*

## **1. Inleiding**

In deze zaak wordt het Hof opnieuw gevraagd zich uit te spreken over de rechterlijke onafhankelijkheid in Polen. Prejudiciële verwijzingen van twee verschillende Poolse rechters liggen aan dat verzoek ten grondslag. Deze rechters vrezen dat de beslissingen die zij in de bij hen aanhangige zaken willen nemen, zullen leiden tot disciplinaire procedures tegen hen, omdat die beslissingen naar verwachting tegen het zere been zullen zijn van de regerende politieke meerderheid in Polen. De eerste zaak betreft een vordering van een Poolse gemeente op de Schatkist (de nationale overheid). De tweede zaak gaat over de vraag of bepaalde verdachten in een strafzaak in aanmerking komen voor strafvermindering, omdat zij met de stafrechtelijke autoriteiten hebben meegewerkt door de ten laste gelegde feiten te bekennen. Met hun prejudiciële verwijzingen vragen de rechters het Hof of het Poolse tuchtrechtelijk regime voor rechters in overeenstemming is met het Unierechtelijke beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid.

Volgens de verwijzende rechters is het Poolse tuchtrechtelijke regime om drie redenen problematisch.[1] Ten eerste wijzen zij op de samenstelling van de disciplinaire kamer van het

Poolse Hooggerichtshof die (soms in eerste aanleg, soms in hoger beroep) bevoegd is van tuchtzaken tegen rechters kennis te nemen. De rechters in deze kamer worden benoemd door de President van de Republiek op voordracht van de Raad voor de rechtspraak. Volgens de verwijzende rechters is die raad niet van ‘de politiek’ onafhankelijk, omdat als gevolg van een wetswijziging uit 2017 de vijftien rechterlijke leden van die raad niet langer worden benoemd door rechters (‘door hun gelijken’), maar door de Poolse Tweede Kamer.[2] Ten tweede beslist deze raad sinds die wetswijziging zelf over het beroep tegen de tuchtrechtelijke overplaatsing van een rechter naar een andere rechtsprekende formatie. Deze sanctie kan worden opgelegd door de gerechtspresidenten, waarvan er velen zijn benoemd door de zittende minister van Justitie. Ten derde beschikt de minister van Justitie zelf over vergaande bevoegdheden ten aanzien van tuchtrechtelijke procedures: (1) hij wijst de functionaris aan die als aanklager fungeert in tuchtzaken tegen rechters in de gewone rechtbanken, (2) hij kan een tuchtrechtelijk onderzoek tegen rechters beginnen en de tuchtfunctionaris dwingen een tuchtprocedure te starten, (3) hij kan ad hoc tuchtfunctionarissen benoemen en (4) hij kan de rechters aanwijzen die als tuchtrechter fungeren. ‘De verwijzende rechters zijn van mening’, zo vat het Hof hun bezwaren samen, ‘dat de aldus ingerichte tuchtprocedures de wetgevende en de uitvoerende macht een middel geven om rechters wier beslissingen hun niet bevallen, op een zijspoor te zetten en om de door hen te geven rechterlijke beslissingen te beïnvloeden doordat het vooruitzicht van een tuchtprocedure voor hen een afschrikwekkende werking heeft.’[3]

In dit arrest verklaart het Luxemburgse Hof de prejudiciële vragen van de Poolse rechters niet-ontvankelijk. Ondanks die niet-ontvankelijkverklaring is deze beslissing belangrijk. Ten eerste maakt het Hof duidelijk dat het toepassingsbereik van het Unierechtelijk beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid ruim is, maar dat de bevoegdheid van de nationale rechter beperkt is om aan het Hof prejudiciële vragen te stellen over de verenigbaarheid van nationale maatregelen met dat beginsel. Ten tweede spreekt het Hof zich in deze uitspraak – in een obiter dictum – duidelijk uit over de vrijheid die nationale rechters moeten hebben om prejudiciële vragen te stellen. Ook die overweging is interessant, zeker in het licht van recente ontwikkelingen in Polen. Ik bespreek beide elementen.

## **2. Het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid in een prejudiciële procedure**

In deze zaak herhaalt het Hof het ruime toepassingsbereik van het Unierechtelijk beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid, dat (mede) in art. 19, eerste lid, tweede alinea, VEU tot uitdrukking komt. Het overweegt dat die bepaling – en dus ook dat beginsel – van toepassing is ‘ten aanzien van iedere nationale instantie die kan worden aangezocht om als rechter te oordelen over vraagstukken die de toepassing of de uitlegging van het Unierecht betreffen en dus behoren tot gebieden die onder dat recht vallen’.[4] Het beginsel is dus van toepassing op

elke rechterlijke instantie die geroepen kan zijn het Unierecht toe te passen, ook als het geschil dat deze instantie moet beslechten een zuiver nationaal karakter heeft. Beslissend voor de toepasselijkheid van het Unierechtelijke beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid is dus niet de aard van het geschil, maar de vraag of de rechter die het geschil beslecht – in deze of een andere zaak – bevoegd is Unierecht toe te passen. Sinds *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* is dat vaste jurisprudentie.[5] Nu de verwijzende rechters geroepen kunnen zijn het Unierecht toe te passen, vallen zij onder het beschermingsbereik van het genoemde beginsel. Het Poolse verweer dat het Hof onbevoegd zou zijn om kennis te nemen van de prejudiciële verzoeken, omdat de vragen uitsluitend betrekking hebben op het nationale recht, slaagt daarom niet.[6]

Dat het beginsel van toepassing is, wil echter niet automatisch zeggen dat de nationale rechter het Hof via de prejudiciële procedure kan vragen het beginsel uit te leggen. Die bevoegdheid bestaat immers alleen als de verwijzende rechterlijke instantie die uitlegging ‘noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis’, zo bepaalt art. 267 VwEU. Hoewel de bepaling subjectief is geredigeerd (de bevoegdheid van de verwijzende rechter om een vraag te stellen bestaat als die rechter zo’n uitlegging ‘noodzakelijk acht’), legt het Hof die bepaling objectief uit. Vereist is dat de uitlegging van het Unierecht door het Hof ‘objectief noodzakelijk is voor de door de verwijzende rechter te nemen beslissing’, zo is vaste jurisprudentie van het Hof.[7] Dat was bijvoorbeeld het geval in *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*. De verwijzende rechter moest in die zaak beoordelen of de verlaging van de salarissen van rechters verenigbaar was met de rechterlijke onafhankelijkheid. ’s Hof’s interpretatie van het Unierechtelijke beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid was daarmee beslissend voor de uitkomst in die zaak. En in *A.K. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Hoge Raad)* moest de verwijzende rechter de vraag beantwoorden of de rechterlijke instantie die volgens de wet bevoegd was om het geschil te beslechten, wel onafhankelijk was en, zo nee, of hij dan zelf van het geschil moest kennisnemen. Ook in die zaak was de uitleg van het Unierechtelijke beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid dus bepalend voor de uitkomst in die zaak.[8] Dat verband tussen het antwoord op de gestelde prejudiciële vraag en de beslissing in de concrete zaak ontbreekt hier. Of het Poolse tuchtrechtelijke regime voor rechters met het Unierecht verenigbaar is, is weliswaar voor de behandelend rechter relevant, maar verandert niets aan wat de beslissing in de bij hem aanhangige zaak hoort te zijn. Anders gezegd: of het tuchtrechtelijke regime al dan niet met het Unierecht verenigbaar is, bepaalt niet of in de ene zaak de Poolse Schatkist een bedrag schuldig is aan de gemeente en, in de andere zaak, of bepaalde verdachten strafvermindering moeten krijgen. Omdat dit verband tussen prejudiciële vraag en de te nemen beslissingen ontbreekt, verklaart het Hof die vraag niet-ontvankelijk.

Het voorgaande betekent overigens geenszins dat het Hof zich in het geheel niet zou kunnen

uitspreken over de verenigbaarheid van het Poolse tuchtrechtelijke regime voor rechters. Ten eerste kunnen in toekomst prejudiciële vragen aan het Hof worden gesteld waarin de uitlegging van dat beginsel in het licht van die tuchtprocedure wèl noodzakelijk is. In theorie zou dat kunnen gebeuren als de tuchtrechter zelf zo'n vraag zou stellen. Het ligt echter niet voor de hand dat dit gebeurt, nu deze tuchtrechters zijn aangewezen door hetzij de minister van Justitie, hetzij door de (politiek gekleurde) Raad voor de rechtspraak. Meer voor de hand ligt het daarom dat zo'n vraag het Hof bereikt door een rechter die zich gemangeld voelt door dat nieuwe tuchtrecht. Deze zou het Hof dan bijvoorbeeld kunnen vragen of hij zich op grond van het Unierechtelijk beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid onbevoegd moet verklaren van een bepaalde zaak kennis te nemen, omdat hij als gevolg van dreigende tuchtrechtelijke sancties zich niet vrij voelt het geschil te beslissen zoals hij wil. Ten tweede kan het Hof zich over de verenigbaarheid van het Poolse tuchtrechtelijke regime met het Unierecht uitspreken in een inbreukprocedure op grond van art. 258 VwEU.[9] Die procedure is – anders dan de prejudiciële procedure – geen hulpmiddel voor de rechter om een geschil te beslechten, maar geeft de Europese Commissie (of een van de lidstaten) de mogelijkheid de lidstaten te dwingen het Unierecht na te komen. Zo'n inbreukprocedure over het Poolse tuchtrechtelijk regime is reeds aanhangig en naar de uitkomst daarvan wordt met spanning uitgekeken.[10]

De niet-ontvankelijkverklaring van de prejudiciële vragen in de hier besproken zaak is teleurstellend genoemd. Zo schreef Spieker op Verfassungsblog dat 's Hof's restrictieve benadering van de prejudiciële procedure 'seems to exclude especially those judges from the preliminary reference procedure, which are most affected. Further, a judge, who is subject to disciplinary measures, could challenge these measures before another court, which then could refer the matter to the CJEU. This imposes an unnecessary detour upon affected judges.' [11] Ik ben dat niet met hem eens. De aantasting van de rechterlijke onafhankelijkheid in Polen is ernstig en zij verdient onze blijvende aandacht. En ook het lot van de verwijzende rechters uit dit arrest is niet te benijden. Toch is deze uitspraak goed. Het staat volgens mij buiten kijf dat geen enkel antwoord op de gestelde prejudiciële vragen de beslissing zou hebben gewijzigd in de bij de verwijzende rechters aanhangige zaken. Dat het Hof deze vragen wèl in een andere context of procedure zou kunnen beantwoorden, betekent echter niet dat de weigering van het Hof om dat in deze zaak te doen, verkeerd is. Integendeel. Aan de hervormingen van de Poolse rechterlijke organisatie ligt – heel kort gezegd – ten grondslag, dat volgens de regerende meerderheid de Poolse rechters vermomde (communistische) politici zijn. Als het Luxemburgse Hof van oordeel is dat die hervormingen onverenigbaar zijn met het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid, dan doet het er goed aan zélf elke schijn te vermijden dat het politiek bedrijft. Het zorgvuldig in acht nemen van de eigen bevoegdheids- en procedureregels is daarvoor een eerste vereiste. En precies dat doet het Hof naar mijn oordeel met deze uitspraak.

### 3. Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid wegens het stellen van prejudiciële vragen

Hoewel met de niet-ontvankelijkverklaring van de prejudiciële vragen de zaak is afgedaan, gaat het Hof – ten overvloede – in op hetgeen is voorgevallen nádat de rechters de onderhavige prejudiciële vragen indienden. Beide rechters zijn toen door de Poolse tuchtfunctionaris opgeroepen om (onder meer) schriftelijk te verklaren over een mogelijk door hen gepleegde ‘bevoegdheidsoverschrijding’. Deze zou erin bestaan dat de door hen gestelde prejudiciële vragen in strijd met art. 267 VwEU zijn ingediend.[12] Deze tuchtrechtelijke onderzoeken waren reeds beëindigd voordat het Hof arrest wees. Zij hadden uitgewezen dat de onderhavige vragen niet konden worden gekwalificeerd als het disciplinaire vergrijp van ‘schending van de waardigheid van het ambt’.[13]

Dit voorval is voor het Hof aanleiding om zich in een obiter dictum uit te spreken over de rechtmatigheid van tuchtprocedures tegen rechters wegens het stellen van prejudiciële vragen. Die overwegingen zijn met name van belang nu de Poolse wetgever rond de jaarwisseling de zogenoemde ‘muilkorfwet’ (muzzle law) heeft aangenomen, waarin allerlei nieuwe disciplinaire vergrijpen voor rechters zijn geformuleerd.[14] Eén van de nieuwe vergrijpen luidt: het ondermijnen van ‘de legitimiteit’ van rechters. Maakt een rechter zich daaraan schuldig, dan kan hij disciplinair worden ontslagen. Deze muilkorfwet is een rechtstreeks gevolg van de eerder genoemde zaak A.K. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Hoge Raad) van afgelopen november. Naar aanleiding van die prejudiciële beslissing oordeelde een (gewone) kamer van de Poolse Hoge Raad, dat de nieuwe tuchtkamer van diezelfde Hoge Raad niet onafhankelijk was vanwege (kort gezegd) de wijze waarop de leden van die kamer waren benoemd.[15] Voortaan is uitsluitend een nieuwe kamer van de Poolse Hoge Raad (die is samengesteld op voorstel van de gereorganiseerde Raad voor de rechtspraak) bevoegd om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters te beoordelen. Feitelijk betekent de introductie van dit nieuwe disciplinair vergrijp dat het stellen van prejudiciële vragen aan het Luxemburgse Hof door Poolse rechters over het Unierechtelijk beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid, kan leiden tot het ontslag van de verwijzende rechter.

In zijn obiter dictum herhaalt het Luxemburgse Hof eerst de functie van de prejudiciële procedure: deze moet de eenvormige uitlegging, coherentie en de volle werking en autonomie van het Unierecht verzekeren.[16] Reeds uit art. 267 VwEU volgt dat het nationale recht de rechter niet mag beletten gebruik te maken van zijn bevoegdheid om prejudiciële vragen te stellen.[17] Het Hof concludeert vervolgens: ‘Nationale bepalingen waaruit zou voortvloeien dat nationale rechters kunnen worden blootgesteld aan tuchtprocedures omwille van het feit dat zij het Hof om een prejudiciële beslissing hebben verzocht, zijn derhalve niet toelaatbaar.’[18] Het Hof beschouwt dat verbod – terecht – als een waarborg die voortvloeit uit het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid.[19] Wat dit betekent, zegt het Hof niet, maar

het laat zich raden: de Poolse muilkorfwet is in strijd met het Unierecht.

Met de inhoud van dit obiter dictum ben ik het geheel eens. Dat geldt echter niet voor het feit dat het Hof zo'n vergaande overweging ten overvloede in zijn uitspraak opneemt. Eerst motiveert het Hof omstandig waarom het de prejudiciële vragen van de verwijzende Poolse rechters niet mag beantwoorden, namelijk omdat hun beantwoording niet noodzakelijk is voor de door deze rechters te nemen beslissing. Dat het Hof zich vervolgens wél – geheel ten overvloede, en dus zonder noodzaak – met krachtige bewoordingen uitspreekt over onderdelen van de Poolse muilkorfwet (zonder die overigens te noemen), is inconsequent. Een obiter dictum als dit bergt bovendien het gevaar in zich dat Polen het Hof ervan zal betichten zich niet aan de grenzen van de eigen bevoegdheid te houden. Zeker in zaken als deze is dat het laatste, wat het Hof zou moeten willen.

J.J.J. Sillen is hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Radboud Universiteit.

[1] Par. 7-14.

[2] De samenstelling van deze Kamer van de het Hoogerechtshof was voorwerp van de zaak A.K. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Hoge Raad), HvJ EU (GK) 19 november 2019, zaak C-585/18 en gev. zaken C-624/18 en C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, «EHRC Updates» 2020-48 m.nt. Sillen.

[3] Par. 14.

[4] Par. 34.

[5] Associação Sindical dos Juizes Portugueses, HvJ EU (GK) 27 februari 2018, zaak C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, «EHRC» 2018/72 m.nt. Krommendijk.

[6] Par. 31 en 36-37.

[7] Par. 44.

[8] Par. 49-52.

[9] Zie ook par. 47.

[10] Zaak C-791/19

[11] L.D. Spieker, 'The Court gives with one hand and takes away with the other: The CJEU's judgment in Miasto Łowicz', Verfblog 26 maart 2020, <https://verfassungsblog.de/the-court->

gives-with-one-hand-and-takes-away-with-the-other/.

[12] Par. 21. Zie ook de Conclusie van A-G Tanchev, ov. 45-49,

[13] Par. 54.

[14] Zie [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-PI\(2020\)002-e&lang=fr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-PI(2020)002-e&lang=fr).

[15] A.K. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Hoge Raad), HvJ EU (GK) 19 november 2019, zaak C-585/18 en gev. zaken C-624/18 en C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, «EHRC Updates» 2020-48 m.nt. Sillen.

[16] Par. 55.

[17] Par. 57.

[18] Par. 58.

[19] Par. 59.