

ANNOTATIE

# **Juszczyszyn t. Polen (EHRM, 35599/20) – Veel bevestiging en een beetje ontwikkeling van de Europese rechtstaatrechtspraak**

***M. Leloup***

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ,  
ECLI:CE:ECHR:2022:1006JUD003559920 (EHRC-2022-0249)*

1. Het arrest *Juszczyszyn*[1] is de nieuwste toevoeging aan een reeks arresten over de staat van de rechtsstaat en het respect voor de rechterlijke onafhankelijkheid in Polen. Meer bepaald ging het in deze zaak om een Poolse rechter die uit zijn functie ontheven werd door de nieuw ingestelde Disciplinaire Kamer van het Hooggerechtshof nadat hij de rechtmatigheid van de benoeming van een andere rechter in twijfel had getrokken, aangezien deze laatste was benoemd door de nieuw samengestelde Raad voor de Rechtspraak. Het EHRM bouwt in zijn arrest grotendeels voort op de principes die het in eerdere arresten reeds heeft uiteengezet, maar voegt hier en daar toch een interessant aspect toe.

## **Feiten**

2. De feiten van de zaak kunnen, met enige zin voor vereenvoudiging, als volgt worden samengevat. Op 20 november 2019 hoorde de heer Juszczyszyn als een alleenzettelende rechter een beroep in een burgerrechtelijke zaak. Als onderdeel van dit beroep, vaardigde Juszczyszyn een beslissing uit waarin hij de voorzitter van het Parlement (*Sejm*) ertoe verplichtte om een kopie door te sturen van de lijsten van de personen die de kandidaten voor de nieuwe samenstelling van de Raad voor de Rechtspraak hadden onderschreven. Juszczyszyn oordeelde dat dit nodig was om na te gaan of de rechter die in eerste instantie in de zaak voor hem had geoordeeld wel als een onafhankelijke en bij wet ingestelde rechter kon worden

beschouwd, aangezien die rechter was benoemd door de nieuw samengestelde Raad voor de Rechtspraak. Juszczyzsyn gaf hiermee, naar eigen zeggen, uitvoering aan de vereisten die het Hof van Justitie in zijn A.K.-arrest had geïntroduceerd.[2]

3. Hierop startte de tuchtofficier voor rechters evenwel een tuchtprocedure tegen Juszczyzsyn. Volgens de officier had de beslissing van Juszczyzsyn, waarmee hij de legitimiteit van de aanstelling van een mederechter in vraag stelde, de waardigheid van het ambt aangetast en maakte hij daarmee misbruik van zijn bevoegdheid. Hij had zichzelf een bevoegdheid toegekend die in beginsel enkel aan de President van het land toekomt.

4. In eerste instantie werd Juszczyzsyn vrijgesproken door de Disciplinaire Kamer. In beroep stelde de Disciplinaire Kamer echter vast dat zijn gedrag wel degelijk een tuchtrechtelijk fout had uitgemaakt en besloot dan ook om hem te schorsen en zijn salaris voor 40% te verminderen gedurende de schorsing. De Disciplinaire Kamer steunde daarbij op het feit dat Juszczyzsyn zowel de Poolse wet als de Grondwet had geschonden met zijn beslissing om de aanstelling van een andere rechter in twijfel te trekken. Daarmee had hij bovendien het imago van de rechterlijke macht geschaad en de constitutionele rechtsorde geschonden.

### **Arrest**

5. Juszczyzsyn beriep zich voor het EHRM op verschillende verdragsrechten. Zo wierp hij op dat de Disciplinaire Kamer niet als een bij wet ingesteld tribunaal in de zin van art. 6, eerste lid, EVRM kon worden beschouwd. Daarenboven haalde hij aan dat de tuchtstraf een schending van art. 8 EVRM uitmaakte. Ten slotte was hij van oordeel dat de tuchtstraf in essentie bedoeld was om hem en andere rechters te ontraden om de rechtmatigheid van de benoeming van andere rechters te controleren en wierp hij een schending van art. 18 EVRM op.

6. Het EHRM volgde Juszczyzsyn in al deze argumenten. Het steunde daarbij voornamelijk op de principes die het in eerdere rechtspraak had uiteengezet. Zo had het Hof in het arrest *Reczkowicz* van juli 2021 al eerder geoordeeld dat de Disciplinaire Kamer in haar huidige samenstelling, met rechters benoemd door de nieuwe Raad voor de Rechtspraak, niet langer als een bij wet ingesteld tribunaal kan worden beschouwd.[3] Het Hof stelde dat er in deze zaak geen redenen waren om tot een ander besluit te komen.

7. Wat de klacht onder art. 8 EVRM betrof, paste het Hof de zogenaamde *consequence-based approach* toe, die het in het arrest *Denisov* van de Grote Kamer had ontwikkeld.[4] Het Hof oordeelde dat de tuchtsanctie die Juszczyzsyn werd opgelegd een voldoende zwaarwegende impact had gehad op zijn persoonlijke en professionele levenssfeer, waardoor art. 8 EVRM van toepassing was. Bijgevolg moest de inmenging voldoen aan de drie standaard

beperkingsvoorwaarden. De tuchtsanctie voor Juszczyzsyn struikelde al over de eerste horde, de legaliteitstoets. Hoewel er wel degelijk een wettelijke basis was in het nationale recht, vond het Hof dat de relevante wetsbepaling, zoals geïnterpreteerd door de Disciplinaire Kamer, niet voldoende voorzienbaar was in zijn gevolgen. Het kon volgens het Hof niet als een 'kennelijke en grove schending van het recht' worden beschouwd dat Juszczyzsyn het recht op een onafhankelijk en bij wet ingesteld tribunaal van de partijen in het geschil voor hem wilde beschermen. De interpretatie door de Disciplinaire Kamer was volgens het Hof dan ook manifest onredelijk. Dit was des te meer het geval omdat het instellen van een tuchtsanctie wegens de inhoud van een rechterlijke uitspraak als een uitzonderlijke maatregel moet worden beschouwd, die gelet op het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid restrictief moet worden geïnterpreteerd. Bovendien stelde het Hof ook vast dat de Disciplinaire Kamer, als niet bij wet ingesteld tribunaal, geen afdoende procedurele waarborgen kon bieden. Bijgevolg was de wet niet voorzienbaar en was er een schending van art. 8 EVRM.

8. In een laatste stap boog het Hof zich uiteindelijk over de klacht omtrent art. 18 EVRM. Het Hof herhaalde hierbij de basisbeginselen die het had uiteengezet in het Grote Kamer-arrest *Merabishvili*.<sup>[5]</sup> Juszczyzsyn betoogde dat de tuchtsanctie was opgelegd om rechters te ontmoedigen om de rechtmatigheid van de benoeming van andere rechters na te gaan. De Poolse overheid, daarentegen, stelde dat de sanctie mede tot doel had om de degelijke werking van het gerechtelijk apparaat veilig te stellen. Het Hof erkende dat dat argument onder de bredere noemer van het vrijwaren van de rechten en vrijheden van anderen, zoals vermeld in art. 8, tweede lid, EVRM kon worden geplaatst.

9. De fundamentele vraag om al dan niet tot een schending van art. 18 EVRM te besluiten, was dan welke van deze twee doelen als overheersend moest worden beschouwd. Het Hof verwees in zijn overwegingen naar de algemene context in Polen wat betreft de reorganisatie van het gerechtelijk apparaat, zoals het ook al in de Grote Kamer-zaak in *Grzęda* had gedaan. Gelet op die context was het Hof overtuigd van het feit dat rechters aan sancties zouden worden onderworpen als ze de benoemingen van de nieuw samengestelde Raad voor de Rechtspraak in twijfel zouden trekken. Dat werd volgens het Hof bevestigd door een wetwijziging die na de feiten in de zaak *Juszczyzsyn* was aangenomen en die een nieuwe tuchtsanctie voor rechters instelde wanneer deze de rechtmatigheid van de benoeming van andere rechters in twijfel trokken. Het Hof verwees daarbij ook naar de kritiek die de Commissie van Venetië op die wet had geuit en naar het feit dat de Europese Commissie een inbreukprocedure was gestart tegen deze wet. Op basis van die overwegingen stelde het Hof dat de overwegende reden van de tuchtsanctie erin bestond om Juszczyzsyn te straffen en om hem en andere rechters te ontmoedigen om de rechtmatigheid van de benoeming van andere rechters in twijfel te trekken. Aangezien dat dat doel onverenigbaar is met het Verdrag, was er een

schending van art. 18 EVRM.

### **Bespreking**

10. Het arrest *Juszczyszyn* is een lijvig arrest van meer dan 100 pagina's. Zoals hierboven reeds aangegeven, steunt het Hof op veel punten evenwel op beginselen die reeds in voorgaande arresten waren ontwikkeld. Hoewel *Juszczyszyn* dan ook niet als baanbrekend moet worden beschouwd, staan er toch een aantal noemenswaardige zaken in het arrest. In wat volgt wordt er op elk van de drie artikelen (art. 6, art. 8 en art. 18 EVRM) ingegaan.

11. Wat art. 6 EVRM betreft, is de uitkomst in *Juszczyszyn* grotendeels een kopie van het arrest *Reczkowicz*. Het EHRM herhaalt simpelweg de stappen die het in dat laatstgenoemde arrest heeft uiteengezet, en komt tot de conclusie dat de rechters van de Disciplinaire Kamer in het Poolse Hooggerechtshof niet bij wet zijn ingesteld. Het Hof is bovendien al tot exact dezelfde conclusie gekomen in eerdere arresten over de Burgerlijke Kamer en de Kamer voor Buitengewoon Toezicht.[6] Het feit dat er een schending van het recht op een bij wet ingesteld tribunaal wordt gevonden in deze zaak is dan ook allerminst een verrassing.

12. Wat voornamelijk interessant is aan deze zaak is dat het Hof voor de eerste maal reageert op de arresten van het Pools Grondwettelijk Hof waarin het stelde dat art. 6, eerste lid, EVRM op bepaalde punten onverenigbaar is met de Poolse Grondwet.[7] Het Hof merkt hierbij op dat dat arrest was uitgesproken door een kamer waarin rechter M.M. zetelde, die het voorwerp was van het arrest *Xero Flor*, waarin het Hof tot de conclusie kwam dat het Pools Grondwettelijk Hof niet meer als een bij wet ingesteld tribunaal kan worden beschouwd.[8] De deelname van diezelfde rechter doet, volgens het EHRM, noodzakelijkerwijze twijfels rijzen over de legitimiteit van die uitspraak door het Pools Grondwettelijk Hof.

13. Meer fundamenteel herhaalt het EHRM daarnaast dat alle Verdragspartijen ertoe gehouden zijn hun verplichtingen onder internationaal recht te respecteren. Op grond van art. 27 van het Weens Verdrag omtrent het verdragenrecht kunnen staten zich niet op nationaal recht – inclusief hun Grondwet – beroepen om die internationale verplichtingen niet na te komen. Daarmee zet het EHRM een tamelijk droge streep door het argument van de Poolse overheid en maakt het ondubbelzinnig duidelijk dat de Poolse rechterlijke organisatie de Verdragsstandaarden zal moeten respecteren.

14. Ook wat art. 8 EVRM betreft, blijft het arrest grotendeels op reeds bewandelde paden. Het *Denisov*-arrest, waarin het Hof de *consequence-based approach* heeft ontwikkeld, ging reeds over een rechter die een tuchtsanctie aanvocht en is daarna al verschillende malen gebruikt in zaken met nationale rechters als verzoekers.[9]

15. De uiteindelijke vaststelling van een schending in deze zaak verdient evenwel wat meer aandacht. Zoals hierboven reeds werd uiteengezet, ligt de schending in het feit dat de wetsbepaling, zoals geïnterpreteerd door de Disciplinaire Kamer, niet voldoende voorzienbaar was om aan de legaliteitstoets te voldoen. De overwegingen die daarbij een doorslaggevende rol lijken te hebben gespeeld voor het Hof zijn het feit dat het opleggen van een disciplinaire sanctie voor het geven van een bepaalde rechterlijke uitspraak een uitzonderlijke maatregel moet blijven en restrictief moet worden geïnterpreteerd, gelet op het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid. Bovendien zegt het Hof dat er geen aanleiding is om aan te nemen dat de beslissing door Juszczyzsyn ingegeven was door enige andere reden dan het proberen beschermen van de standaarden uit art. 6 EVRM. Ook het feit dat er niet afdoende procedurele waarborgen waren om de arbitraire toepassing van de betrokken wetgeving te garanderen, gelet op het feit dat de Disciplinaire Kamer niet als bij wet ingesteld tribunaal kon worden beschouwd, werd door het Hof in de analyse meegenomen.

16. Het valt op dat het bovenstaande toch overwegingen zijn die allemaal nog maar weinig te maken lijken te hebben met de vraag of de wetsbepaling, zoals geïnterpreteerd door de Disciplinaire Kamer, nog voldoende voorzienbaar is, en eerder lijken te neigen naar een proportionaliteitstoets. Het had, in dat licht, misschien overtuigender geweest om de zaak niet onder de legaliteitstoets af te doen, maar onder de vraag of de disciplinaire sanctie wel noodzakelijk was in een democratische samenleving.

17. Wat, tenslotte, de toepassing van art. 18 EVRM betreft, is de zaak iets vernieuwender. Hoewel er al een eerder arrest is waarin deze bepaling wordt toegepast op de situatie van een nationale rechter,[10] is het de eerste zaak over de staat van de Poolse rechtsstaat waarin deze bepaling wordt besproken. In die zin is de analyse die het Hof hier maakt waarschijnlijk toonaangevend voor de andere hangende zaken waarin een klacht omtrent art. 18 EVRM wordt opgeworpen. Het valt hierbij op dat het Hof in deze zaak opnieuw een contextuele benadering gebruikt,[11] waarin het de individuele zaak van Juszczyzsyn plaatst in het bredere kader van de gerechtelijke hervormingen in Polen.[12] Het bouwt daarenboven verder op zijn eerdere rechtspraak, waarin het Hof reeds had geoordeeld dat de wetgeving in Polen zo was aangepast dat de uitvoerende macht een doorslaggevende invloed had gekregen over de samenstelling van de Raad van de Rechtspraak, waardoor deze op haar beurt direct of indirect invloed kon uitoefenen over de rechterlijke benoemingen.[13]

18. Een laatste punt dat hier nog moet worden aangestipt, is dat deze uitspraak waarschijnlijk van belang zal zijn voor toekomstige zaken, zowel voor het EHRM als voor het Hof van Justitie. Er werd hierboven al opgemerkt dat de Poolse wetgever in 2019 een wet heeft aangenomen die het rechters verbiedt om de rechtmatigheid van de benoeming van mederechters in vraag te stellen. Deze zogenaamde *muzzle law* (muilkorfwet) heeft aanleiding

gegeven tot een inbreukprocedure voor het Hof van Justitie, die op dit moment nog hangende is. Hoewel het in het arrest *Juszczyszyn* gaat om de interpretatie van een algemeen begrip in het tuchtrecht voor rechters, heeft het Hof hier wel duidelijk aangegeven dat rechters maar moeilijk gestraft kunnen worden omwille van het feit dat ze de standaarden van art. 6, eerste lid, EVRM proberen te beschermen. Het lijkt dan ook niet onwaarschijnlijk dat het arrest *Juszczyszyn* tekenend zal zijn voor de richting die de Europese Hoven zullen uitgaan en kan het arrest daarbij al een eerste stap zetten. Zo heeft Advocaat-Generaal Collins op 15 december in zijn conclusie in de inbreukprocedure voor het Hof van Justitie ook geoordeeld dat de muilkorfwet in strijd is met Unierechtelijke bepalingen omtrent het recht op een onafhankelijk bij wet ingesteld tribunaal. Al moet worden opgemerkt dat hij daarbij niet op het arrest *Juszczyszyn* heeft gesteund.<sup>[14]</sup> Zo blijft de Europese rechtspraak omtrent rechterlijke onafhankelijkheid zich gestaag ontwikkelen.

Mathieu Leloup

Universitair Docent Staats- en Bestuursrecht, Tilburg University

[1] *Juszczyszyn t. Polen*, EHRM 6 oktober 2022, nr. 35599/20, ECLI:CE:ECHR:2022:1006JUD003559920.

[2] *A.K., CP en DO*, HvJ 19 november 2019, zaken C-585/18, C-624/18 en C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

[3] *Reczkowicz t. Polen*, EHRM 22 juli 2021, nr. 43447/19, ECLI:CE:ECHR:2021:0722JUD004344719.

[4] *Denisov t. Oekraïne*, EHRM (GK) 25 september 2018, nr. 76639/11, ECLI:CE:ECHR:2018:0925JUD007663911.

[5] *Merabishvili t. Georgië*, EHRM (GK) 28 november 2017, nr. 72508/13, ECLI:CE:ECHR:2017:1128JUD007250813.

[6] *Dolińska-Ficek en Ozimek t. Polen*, EHRM 8 november 2021, nrs. 49868/19, 57511/19, ECLI:CE:ECHR:2021:1108JUD004986819; *Advance Pharma sp. z o.o. t. Polen*, EHRM 3 februari 2022, nr. 1469/20, ECLI:CE:ECHR:2022:0203JUD000146920.

[7] Arrest Pools Grondwettelijk Hof 10 maart 2022, nr. K 7/21.

[8] *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. t. Polen*, EHRM 7 mei 2021, nr. 4907/18, ECLI:CE:ECHR:2021:0507JUD000490718.

[9] *Bv. Xhoxhaj t. Albanië*, EHRM 9 februari 2021, nr. 15227/19, ECLI:CE:ECHR:2021:0209JUD001522719; *Gumenyuk e.a. t. Oekraïne*, EHRM 22 juli 2021, nr. 11423/19, ECLI:CE:ECHR:2021:0722JUD001142319.

[10] *Miroslava Todorova t. Bulgarije*, EHRM 19 oktober 2021, nr. 40072/13, ECLI:CE:ECHR:2021:1019JUD004007213.

[11] Zie ook: J. FINNERTY, “*Juszczyszyn v. Poland: Article 18 ECHR’s Conservative Contribution To The Polish Rule of Law Crisis*”, Strasbourg Observers, 22 november 2022.

[12] Zie ook *Grzęda t. Polen*, EHRM (GK) 15 maart 2022, nr. 43572/18, ECLI:CE:ECHR:2022:0315JUD004357218, «EHRC Updates» 2022-0101, m.nt. Lambrecht.

[13] Bijvoorbeeld: *Advance Pharma sp. z o.o. t. Polen*, EHRM 3 februari 2022; *Reczkowicz t. Polen*, EHRM 22 juli 2021.

[14] Conclusie van Advocaat Generaal Collins van 15 december 2022 in zaak C-204/21, *Commission v Poland (indépendance et vie privée des juges)*