



Datum van  
inontvangstneming

:

25/01/2021

**Zaak C-671/20**

**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:**

9 december 2020

**Verwijzende rechter:**

Sąd Okręgowy w Warszawie (Polen)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

9 december 2020

**Strafrechtelijke procedure tegen:**

M. M.

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Strafrechtelijke procedure tegen M.M.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

Uitlegging van artikel 2 VEU en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Onafhankelijkheid van de rechters

**Prejudiciële vragen**

1) Moet het Unierecht – met name artikel 2 VEU en de daarin tot uitdrukking gebrachte waarde van de rechtsstaat, artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en de beginselen van voorrang en loyale samenwerking alsook het rechtszekerheidsbeginsel – aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een regeling van een lidstaat, zoals artikel 41b, leden 1 en 3, van de ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych [(wet inzake het stelsel van gewone rechterlijke instanties)] van 27 juli 2001, derwijze wordt toegepast dat de president van een rechterlijke instantie, zelfstandig en zonder rechterlijke toetsing, een beslissing kan nemen om de samenstelling van deze rechterlijke instantie te wijzigen op grond van de door een instantie als de Izba Dyscyplinarna (hierna:

„tuchtkamer”) verleende toestemming om een rechter uit de oorspronkelijke formatie van die rechterlijke instantie [I.T., een rechter in de Sąd Okręgowy (rechter in eerste aanleg)], strafrechtelijk te vervolgen, wat noodzakelijkerwijs de schorsing van die rechter met zich meebrengt, hetgeen met name impliceert dat die rechter geen zitting mag hebben in formaties van de rechterlijke instantie in zaken waarin hij werd aangewezen, daaronder begrepen de zaken waarin hij werd aangewezen voordat de genoemde toestemming werd verleend?

2) Moet het Unierecht, in het bijzonder de in vraag 1 aangehaalde regels, aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen:

a) een bepaling van een lidstaat als artikel 42a, lid 1 en 2, van de wet inzake het stelsel van de gewone rechterlijke instanties, waarbij het een nationale rechterlijke instantie bij de toetsing of zij voldoet aan het vereiste dat zij vooraf bij wet is ingesteld, wordt verboden om de bindende kracht en de juridische aspecten van de door de tuchtkamer verleende toestemming als vermeld in vraag 1 te beoordelen die rechtstreeks ten grondslag liggen aan de wijziging van de samenstelling van de rechterlijke instantie, en waarbij tegelijkertijd is bepaald dat de poging om een dergelijk onderzoek te verrichten een grond voor tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van de rechter vormt?

b) rechtspraak van een nationale instantie als de Trybunał Konstytucyjny [(grondwettelijk hof, Polen)] volgens welke de handelingen van nationale instanties zoals de president van de Republiek Polen en de Krajowa Rada Sądownictwa [(nationale raad voor de rechtspraak, Polen)] die betrekking hebben op de benoeming van personen in instanties zoals de tuchtkamer, niet onderworpen zijn aan rechterlijke toetsing, daaronder begrepen toetsing aan het Unierecht, ongeacht de ernst en de omvang van de inbreuk, en volgens welke de handeling waarbij iemand wordt benoemd tot rechter, onherroepelijk en onaantastbaar is?

3) Moet het Unierecht, met name de in vraag 1 aangehaalde regels, aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat in het bijzonder ten aanzien van de schorsing van de rechter bindende kracht wordt toegekend aan de in vraag 1 vermelde toestemming, gelet op het feit dat zij is verleend door een instantie als de tuchtkamer, met als gevolg dat:

a) alle organen van de staat (daaronder begrepen de verwijzende rechterlijke instantie, alsmede organen die bevoegdheden hebben op het gebied van de aanwijzing en wijziging van de samenstelling van een nationale rechterlijke instantie, met name de president van een rechterlijke instantie) verplicht zijn om die toestemming buiten beschouwing te laten en om de rechter van de nationale rechterlijke instantie op wie die toestemming betrekking heeft, in staat te stellen zitting te hebben in de rechtsprekende formatie van die rechterlijke instantie;

b) de rechterlijke instantie waarin de rechter die oorspronkelijk was aangewezen om van de zaak kennis te nemen, uitsluitend op grond van voornoemde jegens hem verleende toestemming geen zitting heeft, geen vooraf bij wet ingesteld gerecht is en dientengevolge niet als „gerecht” uitspraak kan doen over vragen die betrekking hebben op de toepassing of de uitlegging van het Unierecht?

4) Is het voor de beantwoording van de bovenstaande vragen van belang dat de tuchtkamer en de Trybunał Konstytucyjny geen effectieve rechterlijke bescherming waarborgen gelet op het gebrek aan onafhankelijkheid en op de vastgestelde schendingen van de regels inzake de benoeming van hun leden?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Artikel 2 VEU en artikel 19, lid 1, tweede lid, VEU

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (grondwet van de Republiek Polen; hierna: „grondwet”), artikel 144, artikel 175, artikel 179, artikel 180, artikel 181 en artikel 190, lid 1

Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (wet inzake het stelsel van gewone rechterlijke instanties) van 27 juli 2001, artikel 42a, artikel 47b, artikel 80, artikel 107, lid 1, punt 3, artikel 110, lid 2a en artikel 129

Ustawa o Sądzie Najwyższym (wet inzake de hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken) van 8 december 2017, (hierna: „wet inzake de Sąd Najwyższy”) van 8 december 2017, artikel 27, lid 1

Ustawa – Kodeks postępowania karnego (wetboek van strafvordering) van 6 juni 1997, artikel 439, lid 1

### **Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure**

- 1 De Prokuratura Okręgowa (regionaal openbaar ministerie, Polen), heeft M.M. in totaal zeven strafbare feiten ten laste gelegd, waaronder het niet indienen van een faillissementsaanvraag voor een vennootschap (hoewel aan de voorwaarden daarvoor was voldaan), het niet voldoen van de schuldeisers, bankfraude en het niet neerleggen van jaarrekeningen van de vennootschap. Bij beschikking van de openbare aanklager is beslag gelegd op vermogensbestanddelen van de verdachte M.M. met het oog op de geldboete die hij riskeert en op de betaling van de gerechtskosten. Het beslag werd gelegd door vestiging van een gedwongen hypotheek op een onroerend goed dat aan de verdachte toebehoort op grond van de huwelijksgemeenschap met echtgenote G.M. De raadsman van de verdachte heeft tegen de beschikking van de openbaar aanklager bezwaar aangetekend.

- 2 Bij beslissing van 18 november 2020 (referentie II DO 74/20) heeft de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen) toestemming gegeven om rechter I.T. strafrechtelijk te vervolgen en heeft zij hem geschorst alsook zijn bezoldiging verminderd met 25 % voor de duur van de schorsing. Rechter I.T. was aanvankelijk aangewezen om kennis te nemen van het hoofdgeding. Bij beschikking van 24 november 2020 heeft de president van de Sąd Okręgowy w Warszawie (rechter in eerste aanleg Warschau, Polen) de dringende wijziging gelast van de samenstelling van de rechterlijke instantie in die zaken die waren toegewezen aan de rechter die het voorwerp uitmaakt van de voornoemde beslissing van de tuchtkamer. De nieuwe toewijzing van de zaken had ook betrekking op het hoofdgeding. De zaak met referentie VIII K 105/17, waarin deze rechter het Hof om een prejudiciële beslissing heeft verzocht, vormde een uitzondering.
- 3 Hoewel niet uitdrukkelijk is vermeld dat de samenstelling van de rechterlijke instantie wordt gewijzigd naar aanleiding van de beslissing van de tuchtkamer, is de verwijzende rechter geen enkele andere omstandigheid bekend die de grondslag voor deze wijziging zou kunnen vormen.
- 4 Ondertussen heeft de Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (kamer voor arbeid en sociale verzekeringen van de hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen) in het arrest van 5 december 2019 en in de beslissingen van 15 januari 2020, waarbij het uitspraak deed in de zaken die hebben geleid tot het 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), geoordeeld dat de Krajowa Rada Sądownictwa (nationale raad voor de rechtspraak; hierna: „KRS”) in zijn huidige samenstelling geen instantie is die onafhankelijk is van de wetgevende en uitvoerende macht, en dat de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy – mede gelet op het feit dat daarin personen worden benoemd door de KRS in zijn huidige samenstelling – geen „gerecht” is in de zin van artikel 47 van het Handvest, artikel 6 EVRM of artikel 45, lid 1, van de Poolse grondwet en hoe dan ook geen instantie is die zowel onpartijdig als onafhankelijk van de politieke autoriteiten is.
- 5 In de beslissing van 23 januari 2020 van de verenigde kamers van de Sąd Najwyższy – te weten de Izba Cywilna (civiele kamer), de Izba Karna (strafkamer) en de kamer voor arbeid- en sociale verzekeringen – is geoordeeld dat het feit dat in de tuchtkamer een persoon zitting heeft die is benoemd op verzoek van de KRS in zijn gewijzigde samenstelling, met zich meebrengt dat de betreffende rechtsprekende formatie van de tuchtkamer ongeldig is. Derhalve hebben uitspraken die worden gedaan door rechtsprekende formaties van de tuchtkamer (vanaf de instelling ervan) niet de aard van een rechterlijke uitspraak.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 6 De verwijzende rechter betwijfelt of de president van de rechterlijke instantie de rechter die het voorwerp uitmaakt van de beslissing van de tuchtkamer, op rechtsgeldige wijze heeft uitgesloten, wat van invloed is op de vraag of die rechterlijke instantie voldoet aan het criterium dat het gaat om een vooraf bij wet ingesteld gerecht. De vraag rijst namelijk of het Unierecht de president van een rechterlijke instantie toestaat om de samenstelling van die rechterlijke instantie te wijzigen op grond dat de rechter die oorspronkelijk was aangewezen om kennis te nemen van het hoofdgeding, is geschorst door een instantie die zelf niet voldoet aan de vereisten van effectieve rechterlijke bescherming en die op nationaal niveau is aangemerkt als een instantie die geen „gerecht” is in de zin van het nationale recht en het Unierecht.
- 7 Volgens de rechtspraak van het Hof moet elke rechterlijke instantie nagaan of zij, gelet op haar samenstelling, een onafhankelijk en onpartijdig gerecht is dat vooraf bij wet is ingesteld. Deze toetsing vormt een wezenlijk vormvoorschrift waarvan de eerbiediging de openbare orde raakt en ambtshalve moet worden getoetst (arrest van 26 maart 2020, Heroverweging ██████████ Raad en HG/Commissie, C-542/18 RX-II en C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 8 Het Poolse recht biedt de verwijzende rechterlijke instantie niet de mogelijkheid om de beslissing van de president van de rechterlijke instantie waarbij de samenstelling van deze instantie is gewijzigd, te toetsen in verband met de beoordeling of die rechterlijke instantie voldoet aan het criterium dat het gaat om een vooraf bij wet ingesteld gerecht. Meer zelfs, het legt onder dreiging van tuchtrechtelijke sancties een verbod op om voornoemde beslissing van de tuchtkamer te beoordelen uit het oogpunt van de status van de instantie die deze beslissing heeft genomen en de bindende kracht van die beslissing.
- 9 Daarbij komt dat in recente rechtspraak van de Trybunał Konstytucyjny met zoveel woorden is benadrukt dat de nationale rechterlijke instanties geen toezicht kunnen uitoefenen op de geldigheid van de benoeming van een persoon in het ambt van rechter en de uit deze benoeming voortvloeiende bevoegdheden van die persoon, en dat dit ook geldt voor de beoordeling of de president van de Republiek Polen en de KRS rechtmatig hebben gehandeld bij de deelname aan de procedure voor de benoeming van rechters. De verwijzende rechter merkt op dat de Trybunał Konstytucyjny deze rechtspraak heeft ontwikkeld in een periode waarin die rechterlijke instantie niet langer effectieve rechterlijke bescherming bood, en dat in de rechtsprekende formaties die deze uitspraken hebben gedaan, personen zitting hadden die niet bevoegd waren om recht te spreken aangezien zij verkozen waren voor posten die reeds in de zevende zittingsperiode van de Sejm [lagerhuis van het Poolse parlement] waren ingevuld.
- 10 Om te beoordelen of hij voldoet aan het criterium dat hij een vooraf bij wet ingesteld gerecht is, moet de verwijzende rechter de beslissing van de tuchtkamer

incidenteel toetsen, mede uit het oogpunt van de bindende kracht van die beslissing, wat hem echter niet wordt toegestaan door de nationale regels en de rechtspraak van een instantie die zelf geen effectieve rechterlijke bescherming biedt. Derhalve is het onzeker of de verwijzende rechter bevoegd is om een dergelijke toetsing te verrichten en dus of het Unierecht zich verzet tegen voornoemde bepalingen en de rechtspraak van de Trybunał Konstytucyjny.

- 11 De beoordeling van de rechtsgevolgen van de door de tuchtkamer verleende toestemming, die impliceert dat een rechter wordt geschorst, is een essentieel onderdeel van die toetsing. De verwijzende rechter betwijfelt of er sprake is van een geldige schorsing van voornoemde rechter.
- 12 De verwijzende rechter geeft aan dat de door de tuchtkamer verleende toestemming, die met name impliceert dat de rechter van een nationale rechterlijke instantie wordt geschorst – wegens de aard van die kamer – mogelijk niet als een „rechterlijke beslissing” kan worden aangemerkt, omdat deze kwalificatie is voorbehouden aan beslissingen die zijn gegeven door een instantie die voldoet aan de vereisten van effectieve rechterlijke bescherming in de zin van het Unierecht. Bovendien kan moeilijk worden aanvaard dat de bindende werking van die toestemming onbetwistbaar is omdat zij ertoe strekt „zowel de stabiliteit van het recht en van de rechtsbetrekkingen als een goede rechtsbedeling te waarborgen”. De mogelijkheid waarover de tuchtkamer beschikt om een rechter van een nationale rechterlijke instantie te schorsen, in de praktijk voor onbepaalde tijd, waarborgt geenszins de stabiliteit van het recht en van de rechtsbetrekkingen en draagt zeker niet bij tot een goede rechtsbedeling.
- 13 Indien het Hof deze vraag bevestigend beantwoordt, kunnen andere overheidsinstanties – zoals de minister van Justitie, het openbaar ministerie, de presidenten van de rechterlijke instanties, de Trybunał Konstytucyjny of tuchtrechtelijke instanties – proberen om de gevolgen van die beslissing in de nationale rechtsorde te beperken. Derhalve wenst de verwijzende rechter te vernemen of de verplichting om te weigeren bindende kracht toe te kennen aan de beslissing van de tuchtkamer eveneens rust op andere overheidsinstanties, en of dus het Unierecht wordt geschonden ten gevolge van de niet-gerechvaardigde weigering om de rechter ten aanzien van wie voormelde toestemming is verleend, toe te staan zitting te hebben in een rechtsprekende formatie.
- 14 Overeenkomstig artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof verzoekt de verwijzende rechterlijke instantie om de onderhavige prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de versnelde procedure. Zij is van oordeel dat een onverwijldde uitspraak van het Hof ernstige twijfels kan wegnemen over essentiële kwesties die verband houden met in de verwijzingsbeslissing vermelde fundamentele bepalingen van het Unierecht, en over de gevolgen die de uitlegging van dat recht zou kunnen hebben voor haar eigen samenstelling.