



Datum van
inontvangstneming

:

15/01/2025

Zaak C-719/24

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:

22 oktober 2024

Verwijzende rechter:

Sąd Najwyższy (Polen)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

17 oktober 2024

Verzoekende partij:

M.S.

In tegenwoordigheid van:

Miasto stołeczne Warszawa, E.S. en Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Procedure inzake een inschrijving in het kadaster – Verzoek om te onderzoeken of een rechter in de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen; hierna ook: „SN”) voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vragen

Uitlegging, krachtens artikel 267 VWEU, van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 en artikel 4, lid 2, VEU en artikel 47 van het Handvest

Prejudiciële vragen

A. Staat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 en artikel 4, lid 2, VEU en in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in de weg aan een nationale regeling die in een bepaalde lidstaat de wijze waarop de leden van de raad voor de rechtspraak [Rada Sądownictwa, Polen] worden gekozen wijzigt, namelijk doordat voor het rechterlijke deel van die raad een democratische legitimiteit wordt ingevoerd?

B. Moet artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 en artikel 4, lid 2, VEU en in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat een rechter niet kan worden geacht onpartijdig en onafhankelijk te zijn en dat de rechtsprekende formatie waarvan hij deel uitmaakt geen onafhankelijk en „vooraf bij wet ingesteld” gerecht is, indien

- deze rechter is benoemd tot rechter van de nationale rechterlijke instantie van laatste aanleg [Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen)] in een procedure waaraan is deelgenomen door de raad voor de rechtspraak, waarvan het rechterlijke deel geen democratische legitimiteit had,

- de samenstelling van die raad als ongrondwettelijk ter discussie is gesteld door een nationaal orgaan dat exclusief bevoegd is om met name de grondwettigheid van het nationale recht te onderzoeken,

- de materiële voorwaarden en de procedureregels voor het vaststellen door die raad van een besluit tot voordracht van een bepaald persoon voor het ambt van rechter bij de nationale rechterlijke instantie van laatste aanleg [Sąd Najwyższy] ertoe kunnen leiden dat bij de justitiabelen gereede twijfel rijst omtrent de vraag of de betrokken rechter onafhankelijk is ten aanzien van externe factoren en of hij neutraal is ten aanzien van strijdige, voor hem in geding zijnde belangen, nadat deze rechter in de nationale rechterlijke instantie van laatste aanleg [Sąd Najwyższy] is benoemd in het kader van een kennelijk ondoorzichtig en slechts in schijn verricht vergelijkend onderzoek, indien deze rechter na zijn benoeming:

a) persoonlijk stappen onderneemt om te bevestigen dat hij rechtmatig is benoemd en oordeelt dat de rechterlijke instantie niet onafhankelijk is op de enkele grond dat daarin een andere rechter is benoemd in het kader van een procedure waaraan is deelgenomen door de raad voor de rechtspraak, waarvan hij de samenstelling publiekelijk betwist en gecompromitteerd noemt, hoewel die raad naar nationaal recht onder meer bestaat uit personen met de vereiste democratische legitimiteit, en die volgens de rechter in kwestie een op onrechtmatige wijze samengestelde raad vormt die afhankelijk is van de politieke macht en geen waarborgen biedt ter zake van de onafhankelijkheid van de rechtsprekende formatie (in de toekomst);

b) in strijd met het beginsel *nemo iudex in causa sua* uitspraak doet over de geldigheid van eerder met zijn deelneming vastgestelde beslissingen waarin de samenstelling van de raad voor de rechtspraak is betwist en is geweest op het gebrek aan onafhankelijkheid van de rechterlijke instantie waarin een rechter zitting heeft die is benoemd in een procedure waarin de genoemde raad in zijn betwiste samenstelling is opgetreden;

c) verwijst naar criteria die beweerdelijk zijn „ontwikkeld” in uitspraken van de nationale rechterlijke instanties, het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, die het gebrek aan onpartijdigheid en onafhankelijkheid van andere rechters zouden aantonen, hoewel hij zelf niet aan die criteria voldoet, en in de context van onpartijdigheid en onafhankelijkheid een oordeel velt over andere rechters, die in het kader van hun bevordering alle gerechtelijke rangen hebben doorlopen, die de vereiste academische graad hebben behaald of die de naar nationaal recht vereiste ervaring hebben opgedaan in een ander juridisch beroep en die in verschillende tijdvakken positief zijn beoordeeld door de raad voor de rechtspraak in verschillende samenstellingen;

d) publiekelijk verklaringen aflegt over de status van rechters die zijn benoemd in een procedure waaraan is deelgenomen door de raad voor de rechtspraak, waarvan hij de samenstelling betwist, waarbij hij aan al die rechters de eigenschappen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid ontzegt, hen onder meer omschrijft als onwetenden, carrièremakers, cynici en niet-rechters die uit hun ambt moeten worden ontzet en zich daarbij beroept op zogeheten rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, zonder in dat verband specifieke bezwaren aan te voeren over het gedrag van die rechters voor en na hun benoeming tot rechter;

e) publiekelijk zijn steun uitspreekt ten aanzien van voorstellen om het nationale recht te hervormen, die door de vertegenwoordigers van de politieke macht zijn voorbereid en gepresenteerd en die betrekking hebben op de toekomstige regeling van de status van rechters die zijn benoemd onder deelneming van de raad voor de rechtspraak waarvan hij de samenstelling betwist, en die naar verwachting zullen leiden tot de ontzetting uit het ambt van alle rechters die zijn benoemd in een procedure waarbij de genoemde raad betrokken was, in strijd met het nationale grondwettelijke recht, en tot tuchtprocedures tot ontzetting uit het beroep van rechters wegens betrokkenheid bij deze bevorderingsprocedure;

f) diverse voordelen ontleent aan de wisseling van de politieke macht, onder meer gelet op zijn betrokkenheid bij handelingen van organen die afhankelijk zijn van die macht;

g) als president van de nationale rechterlijke instantie van laatste aanleg [Sąd Najwyższy], zonder dat daarin is voorzien bij nationaal recht, vertegenwoordigers van de politieke macht ontvangt met de bedoeling om bij de Sąd Najwyższy een procedure aanhangig te maken in een specifieke zaak waarbij die macht een belang heeft, met miskennis van de toepasselijke bepalingen van nationaal recht inzake de volgorde waarin zaken bij die rechterlijke instantie aanhangig worden gemaakt alsook met de bepalingen inzake haar bevoegdheid;

h) als president van de nationale rechterlijke instantie van laatste aanleg [Sąd Najwyższy] weigert om naar aanleiding van het verstrijken van zijn ambtstermijn de vergadering van rechters bijeen te roepen om naar nationaal recht een opvolger aan te wijzen, waarbij hij vraagtekens plaatst bij de legitimiteit van de deelneming aan een dergelijke vergadering van de rechters van wie hij de status betwist en waarbij hij wijst op de dringende noodzaak om deze rechters uit hun ambt te ontzetten en aldus de rechtsstaat te herstellen?

C. Indien de vraag onder B bevestigend wordt beantwoord: moet artikel 19, lid 1, tweede alinea, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, VEU en in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat de nationale rechterlijke instantie van laatste aanleg [Sąd Najwyższy] gehouden is om een rechtsprekende formatie samen te stellen waarin een dergelijke persoon geen zitting heeft en om de zaak te laten behandelen door een rechtsprekende formatie waarin een dergelijke persoon (of personen) geen zitting heeft (of hebben), namelijk in het kader van een andere krachtens nationaal recht vastgestelde rechtsprekende formatie?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 2, artikel 4, lid 2, en artikel 19, lid 1, VEU;

Artikel 47, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”);

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (grondwet van de Republiek Polen) van 2 april 1997 (hierna: „Poolse grondwet”): artikelen 179, 180 en 187;

Ustawa o Sądzie Najwyższym (wet inzake de Sąd Najwyższy) van 8 december 2017 (hierna: „wet inzake de SN”): artikel 26, lid 1, punt 11, en artikel 29, leden 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 15 en 21;

Ustawa-Kodeks postępowania cywilnego (wet tot vaststelling van het wetboek van strafvordering) van 17 november 1964 (hierna: „k.p.c.”): artikel 49, lid 1;

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej-Regulamin Sądu Najwyższego (besluit van de president van de Republiek Polen tot vaststelling van het reglement voor de procesvoering van de Sąd Najwyższy) van 4 juli 2022: § 76 en § 80, lid 1;

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Bij verzoekschrift van 23 september 2019 heeft verzoeker in het hoofdgeding, de miasto stołeczne Warszawa (hoofdstad Warschau, Polen; hierna ook: „M.S.”), verzocht om een doorhaling in het kadaster. De griffier heeft dit verzoek afgewezen bij besluit van 2 januari 2020. Verzoeker heeft daartegen beroep ingesteld en heeft verzocht zijn verzoek toe te wijzen. Bij beslissing van 7 april 2020 heeft de Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie (rechter in eerste aanleg Warschau-Mokotów, Polen) het verzoek afgewezen.
- 2 Deze beslissing is aangevochten door verzoeker en door de Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (commissie voor de herprivatisering van onroerende goederen te Warschau, Polen; hierna: „herprivatiseringscommissie”). Bij beslissing van 16 februari 2021 heeft de Sąd Okręgowy w Warszawie (rechter in tweede aanleg Warschau, Polen) het ingestelde hogere beroep afgewezen.
- 3 Verzoeker en de herprivatiseringscommissie hebben bij de SN cassatieberoep tegen de beslissing van de rechter in tweede aanleg ingesteld. Bij beslissing van 17 oktober 2022 heeft de SN het cassatieberoep voor onderzoek aanvaard. Bij bevel van de president van de Izba Cywilna (burgerlijke kamer) van de SN is voor de behandeling van het ingestelde cassatieberoep een rechtsprekende formatie samengesteld die bestaat uit drie rechters, onder wie rechter NK.

- 4 Bij brief van 11 december 2023 heeft deelnemster E.S. volgens de procedure van artikel 29, lid 5, van de wet inzake de SN verzocht om vast te stellen dat rechter NK niet voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid en heeft zij verzocht deze rechter te wraken. Haar verzoek was gebaseerd op de omstandigheden waarin deze rechter is benoemd. Bij beslissing van 12 januari 2024 heeft de SN het verzoek afgewezen op grond dat de onafhankelijkheid of onpartijdigheid van een rechter niet ter discussie kan worden gesteld op de enkele grond dat de betrokken rechter is benoemd op voordracht van de Krajowa Rada Sądownictwa (nationale raad voor de rechtspraak, Polen; hierna: „KRS”), die in dat verband was ingesteld in overeenstemming met de ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (wet tot wijziging van de wet inzake de KRS) van 8 december 2017 (hierna: „wijzigingswet”). Naar het oordeel van de SN moet in een dergelijke procedure een beoordeling worden gegeven van de individuele omstandigheden van deze specifieke rechter, met name van zijn gedrag na zijn benoeming, en moet deze beoordeling worden verricht in het kader van een specifieke zaak. Dergelijke omstandigheden zijn in het ingediende verzoekschrift niet vermeld.
- 5 Bij brief van 7 december 2023 heeft deelnemer M.S. hetzelfde verzoek betreffende dezelfde rechter ingediend en verzocht deze rechter te wraken.
- 6 De bij loting samengestelde en vijf rechters tellende rechtsprekende formatie die het verzoek in behandeling moest nemen bestond uit rechter PS, als voorzitter, rechter WT, als lid, en drie andere rechters. PS en WT zijn beiden benoemd tot rechter in de SN volgens de procedure die van kracht was totdat de wijzigingen van de wet inzake de SN van kracht zijn geworden. De drie andere rechters zijn later benoemd.
- 7 Voor de behandeling van het verzoek heeft de rechter-rapporteur een zitting belegd voor 5 juni 2024. Voorafgaand aan deze zitting hebben rechters PS en WT het dossier aangevuld met procedurele middelen die hebben belet dat het verzoek in behandeling werd genomen. Uit deze procesmiddelen volgt dat zij aan alle rechters die zijn benoemd onder deelneming van de nieuwe KRS verwijten dat zij op onbehoorlijke wijze zijn benoemd. Dat heeft derhalve ook betrekking op de beoordeling van de omstandigheden die door M.S. naar voren zijn gebracht in zijn verzoek ten aanzien van rechter NK.
- 8 In deze situatie is bij de verwijzende rechter in de eerste plaats twijfel gerezen over de vraag of PS en WT voldoen aan de normen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Indien dat niet het geval is, staat dat eraan in de weg dat het ingediende verzoek wordt behandeld door een onafhankelijk gerecht dat [vooraf] bij wet is ingesteld.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

Eerste prejudiciële vraag

- 9 De eerste vraag, die verband houdt met de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van een rechter, betreft de status van de raad voor de rechtspraak, die onder meer tot taak heeft om een behoorlijke selectie van de rechters mogelijk te maken. In dat verband gaat het om de status van de Poolse KRS en de wettelijke oplossing die door de Poolse wetgever is vastgesteld in de genoemde wijzigingswet, waarbij zij opgemerkt dat een dergelijke raad (of een orgaan met een andere naam maar dezelfde rol) in de nationale rechtsorde niet hoeft te bestaan om het recht op een eerlijk proces te waarborgen. Daarnaast zij opgemerkt dat de betrokkenheid van een dergelijke raad bij de procedures voor de benoeming van de rechters kan variëren. De KRS is geen rechterlijke instantie of een orgaan van het rechterlijke zelfbestuur maar een „gemengd” orgaan, dat bestaat uit zowel rechters als actieve politici.

- 10 De prejudiciële vraag betreft de gekozen leden van de KRS, namelijk de rechters die er zitting in hebben. Totdat de wetwijziging van 2017 van kracht is geworden werden deze rechters krachtens de opeenvolgende wetten gekozen door andere rechters. Deze wetten voorzagen in verschillende methoden om rechters voor de KRS te selecteren naargelang van het niveau van de betreffende rechterlijke instantie. Daarbij zij opgemerkt dat het zogeheten rechterlijke deel van de KRS vroeger geen democratische legitimiteit had maar werd gekozen volgens het benoemingsmodel van het corporatistische coöpteren. Deze methode is bij uitspraak van de Trybunał Konstytucyjny (grondwettelijk hof, Polen; hierna: „TK”) van 20 juni 2017 in zaak K 5/17 onverenigbaar met de Poolse grondwet verklaard. De TK heeft de grondwettigheid van de samenstelling en van de activiteiten van de KRS overigens al meermaals ter discussie gesteld, met name in de uitspraak van 29 november 2007 in zaak SK 43/06, in die van 16 april 2008 in zaak K 40/07, in die van 27 mei 2008 in zaak SK 57/08 en in die van 19 november 2009 in zaak K 62/07.

- 11 Sinds de vaststelling van de wijzigingswet worden de 15 rechters van de KRS anders geselecteerd, namelijk door de Sejm (tweede volksvertegenwoordigende kamer, Polen), die een orgaan is van de wetgevende macht. Ze worden geselecteerd te midden van de rechters van de SN, de gewone rechterlijke instanties, de bestuursrechtelijke instanties en de militaire rechterlijke instanties, rekening houdend met de behoefte aan vertegenwoordiging in de Rada Sędziów (raad van rechters) van bepaalde soorten rechterlijke instanties en bepaalde niveaus van de rechterlijke macht. Volgens deze normatieve oplossing wordt deze selectie voorafgegaan door een bekendmaking van de kandidaat-leden van de KRS aan de Marszałek (president) van de Sejm door vijftwintig rechters of tweeduizend Poolse staatsburgers.

- 12 Deze oplossing is ook thans van kracht en heeft gediend als grondslag voor de selectie van de rechters die als lid van de KRS betrokken waren bij de benoeming van rechter NK, op wie het verzoek in de onderhavige zaak betrekking heeft.
- 13 De wijziging van het orgaan dat bepaalt welke rechters lid worden van de KRS heeft aanleiding gegeven tot kritiek in bepaalde juridische kringen, met name bij personen die tot rechter zijn benoemd in het kader van een ondoorzichtig en slechts in schijn verricht vergelijkende onderzoek zoals dat vroeger werd verricht. De gebrekkigheid van de benoemingsprocedures ten overstaan van de KRS die werd vormgegeven volgens de oude wetgeving is door de SN beschreven in het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-586/24.
- 14 Ondanks de uitspraak van de TK is het nog steeds gebruikelijk dat sommige rechterlijke instanties, die daartoe niet beschikken over de nodige statutaire en constitutionele bevoegdheid, de grondwettelijke status van de KRS ter discussie stellen en aanvoeren dat de nieuwe methode voor de selectie van de leden van de KRS onverenigbaar is met de Poolse grondwet. Deze praktijk is tevens gehanteerd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM”), dat zich in het kader van verschillende zaken en, naar het oordeel van de verwijzende rechter, buiten zijn bevoegdheden om heeft uitgesproken over de verenigbaarheid van de nieuwe in Polen bestaande normatieve oplossing met de Poolse grondwet (bijvoorbeeld in het arrest van 8 november 2021, Dolińska-Ficek en Ozimek/Polen, §§ 309-312 en § 320). Daarbij heeft het EHRM verwezen naar de uitspraak van de SN van 5 december 2019 in zaak III PO 7/18, die onder meer is vastgesteld door rechter PS (op wie de prejudiciële vragen in de onderhavige zaak onder meer betrekking hebben), die een aantal stappen heeft ondernomen om de juistheid van zijn eigen benoeming tot rechter te bevestigen.
- 15 De te volgen weg ten aanzien van de constitutionele twijfel over de nieuwe normatieve oplossing voor de selectie van de rechters van de KRS is in de bestaande rechtspraak tevens aan de orde gesteld door het Hof van Justitie, dat in dat verband meer dan eens op onbedachtzame wijze heeft verwezen naar de standpunten van het EHRM en de SN, die in dat verband was samengesteld op een wijze waartegen een stellig voorbehoud kan worden gemaakt, gelet op het feit dat daardoor inbreuk werd gemaakt op de bepalingen inzake de procedure voor de benoeming van de rechters van deze rechterlijke instantie [zie laatstelijk bijvoorbeeld arrest van 21 december 2023, Krajowa Rada Sądownictwa (Aanblijven van een rechter), C-718/21, EU:C:2023:1015, punten 48 en 49].
- 16 Door deze praktijk, die wordt ondersteund door willekeurig geselecteerde stellingen uit de uitspraken van voornoemde rechterlijke instanties, wordt zonder normatieve grondslag een ongekennde jurisprudentiële chaos geïntroduceerd in de nationale rechtsorde en, indirect, ook in de rechtsorde van de Europese Unie. Dat houdt ermee verband dat een kleine groep van rechters in de SN, zonder zich in dat verband te kunnen beroepen op het standpunt van procespartijen, de benoeming van andere rechters ter discussie stelt op de enkele grond dat deze rechters zijn benoemd volgens een procedure die niet wordt aanvaard door

sommige rechters die tot rechter in de SN zijn benoemd voordat de wetwijzigingen van 2017 van kracht zijn geworden.

- 17 In het kader van het Poolse recht is de laatste jaren, naar aanleiding van de inwerkingtreding van de bepalingen van de genoemde wijzigingswet, een nieuwe lijn in de rechtspraak ontstaan volgens welke de organisatie van de KRS in haar nieuwe samenstelling en de door de KRS verrichte voordrachten van specifieke kandidaat-rechters regelmatig zijn, wat onder meer verband houdt met de rechtspraak van de SN en die van de Naczelny Sąd Administracyjny (hoogste bestuursrechter, Polen), die de hoogste nationale rechterlijke instanties zijn. Uit verschillende door de verwijzende rechter aangehaalde uitspraken van deze rechterlijke instanties volgt dat de betwisting van de status van een rechter uit hoofde van omstandigheden rondom zijn benoeming op voordracht van de nieuwe KRS er niet toe kan leiden dat deze benoeming moet worden geacht gebrekkig of ongrondwettig te zijn. In het nationale recht bestaat bij de hoogste rechterlijke instanties een algemene en heersende lijn in de rechtspraak waaruit op zijn minst indirect volgt dat wijzigingen ten aanzien van de wijze waarop de rechters van de KRS worden benoemd geoorloofd zijn en dat dergelijke wijzigingen geen afbreuk kunnen doen aan de gevolgen van besluiten die door de KRS zijn vastgesteld in haar nieuwe samenstelling. Dat is des te belangrijker omdat in de toepasselijke artikelen van het VEU, namelijk in artikel 2 en artikel 4, lid 2, ervan is bepaald dat de organen van de Europese Unie eerbied dienen op te brengen voor de nationale identiteit van de lidstaten, die onder meer besloten ligt in hun constitutionele basisstructuren.
- 18 Het standpunt dat tot dusver door het Hof is ingenomen ten aanzien van de nieuwe wijze om de rechters van de KRS te selecteren berust, op zijn minst indirect, op een zienswijze die ingaat tegen de ingevoerde wijzigingen, ook al is in eerdere uitspraken van het Hof tot uitdrukking gebracht dat de omstandigheid dat een orgaan zoals een nationale raad voor de rechtspraak, die betrokken is bij de procedure voor de benoeming van de rechters, overwegend bestaat uit door de wetgevende macht gekozen leden er op zich niet toe kan leiden dat wordt getwijfeld aan de status van een vooraf bij wet ingesteld gerecht en aan de onafhankelijkheid van de rechters die door middel van die procedure zijn benoemd (arrest van 9 juli 2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535).
- 19 In deze context wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 en artikel 4, lid 2, VEU en artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat deze bepalingen in de weg staan aan de Poolse regeling waarbij het bestaande model voor de verkiezing van de rechters van de KRS is gewijzigd, waarbij zij opgemerkt dat bij de vormgeving van de raden voor de rechtspraak in de wereld, en derhalve ook in de lidstaten van de Europese Unie, thans wordt beoogd om de zogeheten democratische legitimizeitsketen van een dergelijk orgaan te eerbiedigen. Deze keten, die ervoor moet zorgen dat het openbare gezag kan worden toegeschreven aan het volk, is een centraal aspect van de representatieve democratie, die er onder meer in bestaat dat de kamers van het parlement en het staatshoofd worden

gekozen door het volk. In het licht van deze leer is de staatsmacht afkomstig van de burgers, zodat een rechtstreeks aan hun keuze ontleend mandaat beslissend is voor het antwoord op de vraag of het staatsgezag op legitieme wijze wordt uitgeoefend. Organen die op een andere manier worden gekozen, zoals de KRS, moeten indirect democratisch legitiem zijn, bijvoorbeeld doordat het ononderbroken karakter van de benoemingsketen wordt gewaarborgd door middel van benoemingen die kunnen worden toegeschreven aan de burgers. Dat is de geest waarin de Poolse wetgever heeft gehandeld in 2017, toen komaf is gemaakt met het democratische deficit van de eerdere regels en democratische legitimiteit is verleend aan de regels voor de selectie van de rechters van de KRS.

- 20 De verwijzende rechter wenst derhalve te vernemen of het eerdere model voor de selectie van de rechters van de KRS het enige aanvaardbare model voor de organisatie van het nationale rechtsstelsel is, wat in het licht van de hierboven geformuleerde overwegingen niet legitiem lijkt. Dat model werd [namelijk] niet ondersteund door de bewoordingen van de Poolse grondwet maar vloeide voort uit een constitutioneel gebruik, dat evenwel geen rechtsbron kan zijn.

Tweede prejudiciële vraag

- 21 De in deze vraag aan de orde zijnde zaak houdt verband met twijfels over de afhankelijkheid en partijdigheid van een rechter in de SN die zich er „schuldig” aan heeft gemaakt dat hij heeft deelgenomen aan een procedure voor de nieuwe KRS.
- 22 In dat verband moeten de eigenschappen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van deze rechter onder meer worden beoordeeld door twee rechters die op zijn minst ernstige twijfel doen over de vraag of daadwerkelijk is voldaan aan deze wezenlijke grondslagen voor het bestaan van een bij wet ingesteld gerecht. Naar Pools recht bestaat evenwel geen grond waarop dergelijke personen van rechtswege kunnen worden gewraakt. Daarvoor is een verzoek van een partij of van de rechter vereist, maar tot dusver is in deze zaak nog geen dergelijk verzoek ingediend. Bijgevolg is bij de verwijzende rechter twijfel gerezen over de vraag of een rechterlijke uitspraak die is gedaan onder deelneming van de genoemde rechters voldoet aan de norm van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 en artikel 4, lid 2, VEU en artikel 47 van het Handvest.
- 23 Deze twijfels zijn bij de verwijzende rechter gerezen naar aanleiding van feiten die bij de justitiabelen gereede twijfel kunnen doen rijzen ten aanzien van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de genoemde rechters, met name gelet op het verloop van hun loopbaan.
- 24 Rechter PS heeft zich herhaaldelijk uitgesproken over de status van de rechters die zijn benoemd onder deelneming van de nieuwe KRS en heeft de status van die rechters ook in het openbaar in twijfel getrokken. Daarnaast heeft hij deelgenomen aan de vaststelling van de beslissing van de gevoegde kamers van de SN, namelijk van de burgerlijke kamer, de strafkamer en de kamer voor arbeids- en

socializekerheidszaken van de SN van 23 januari 2020, die bij uitspraak van de TK van 20 april 2020 in strijd met de Poolse grondwet is verklaard. Hoewel de TK de genoemde beslissing ongrondwettig heeft verklaard, is de betrokken rechter nog steeds van oordeel dat deze beslissing bindende kracht heeft. Hij negeert bijgevolg de Poolse grondwettelijke orde en geeft blijk van een subjectieve en eigengereide benadering van zaken die hij moet beslechten. Hij is ook ondertekenaar van de verklaring van dertig rechters in de SN van 10 oktober 2022, waaruit onder andere blijkt dat de genoemde rechter publiekelijk reeds een oordeel heeft geveld over de status die aan de orde is in het verzoek dat is ingediend om de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de betrokken rechter te onderzoeken. Rechter PS heeft tevens zijn handtekening geplaatst onder de verklaring van eenendertig rechters in de SN van 6 september 2024, waarin onder meer commentaar is geleverd op de selectie van de rechters die door deze rechter moeten worden beoordeeld. Rechter PS heeft zich ook herhaaldelijk publiekelijk uitgelaten over de nieuwe KRS en over personen die onder deelneming van dat orgaan tot rechter in de SN moesten worden benoemd. In dat verband heeft hij ten aanzien van rechters in de SN en leden van de KRS, met de bedoeling om hun loopbaan en competenties ter discussie te stellen, beledigende bewoordingen gehanteerd. Deze rechter ziet niet in dat de vroegere werking van de KRS gebrekkig was, dat ook zijn eigen benoeming gebrekkig is verlopen en dat hij niet voldoet aan de door hemzelf opgelegde normen. Los van de ondemocratische samenstelling van de KRS vóór 2018 was de bevordering van deze rechter kennelijk ondoorzichtig van aard, is hij eigenlijk slechts in schijn bevorderd, zijn de daadwerkelijke competenties van deze persoon om het beroep van rechter in de SN uit te oefenen niet beoordeeld en is in dat verband een slechts in schijn bestaande beroepsprocedure gehanteerd, zodat aan het orgaan dat grondwettelijk bevoegd is om kandidaat-rechters voor benoeming voor te dragen de mogelijkheid is ontnomen om autonoom een besluit vast te stellen.

- 25 Onder verwijzing naar het verloop van de procedure voor de benoeming van rechter PS tot rechter in de SN is de verwijzende rechter van oordeel dat deze rechter op het tijdstip waarop hij zich voor dat ambt kandidaat heeft gesteld geen noemenswaardige ervaring had met rechtspraak op dat niveau van de rechterlijke macht en niet eens beschikte over het academische diploma van doctor in de rechtswetenschappen met doecerbevoegdheid, dat vereist is om kandidaat-rechter voor de SN te kunnen zijn, dat hij dat diploma pas later heeft behaald en dat de inhoudelijke criteria die in het kader van de genoemde procedure zijn beoordeeld niet hebben aangetoond dat hij op dat ogenblik over een uitstekende juridische kennis beschikte. Het voorgaande is veelzeggend omdat rechter PS een verdedigingsmechanisme lijkt te hanteren, waarbij hij zijn eigen ongewenste negatieve eigenschappen toeschrijft aan anderen. Het is derhalve plausibel dat hij, met name wanneer dat merkbaar is in zijn rechtsprekende of openbare handelingen, de voor een rechter noodzakelijke eigenschappen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid ontbeert.
- 26 De verwijzende rechter wijst erop dat het vergelijkende onderzoek voor het ambt dat thans wordt bekleed door rechter PS in feite een schijnvertoning was. Alleen

hij heeft namelijk naar deze ene vacante post gesolliciteerd, en in feite is hij vooraf „uitgenodigd” en heeft hij vervolgens het vergelijkende onderzoek doorstaan nadat hij door de algemene vergadering van rechters in de SN was „aangewezen”. In beginsel heeft niemand anders naar dit rechterlijke ambt kunnen solliciteren, en eigenlijk was het de SN zelf die heeft beslist wie de „juiste” kandidaat was. Toen gold namelijk artikel 24, lid 6, van de ingetrokken ustawa o Sądzie Najwyższym (wet inzake de Sąd Najwyższy) van 23 november 2002, waarin is bepaald dat een besluit van de algemene vergadering van de SN vereist is om de KRS in staat te stellen om een kandidaat voor het ambt van rechter in de SN voor te dragen aan de Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (president van de Republiek Polen; hierna: „Poolse president”). Bijgevolg hebben alleen „aanbevolen” personen aan de vergelijkende onderzoeken kunnen deelnemen. Deze regeling was kennelijk in strijd met de Poolse grondwet. De procedure voor de benoeming van rechter PS was derhalve ook volstrekt ondoorzichtig.

- 27 De verwijzende rechter merkt op dat rechter PS herhaaldelijk rechterlijke en publieke uitspraken heeft gedaan, en dat hij nog steeds dergelijke uitspraken doet, die in overeenstemming zijn met de standpunten van politici, waaronder, in de eerste plaats, die welke zich verzetten tegen de wetswijzigingen van 2017 en die thans, als personen die de politieke macht in Polen uitoefenen, een hervorming van het gerechtelijke apparaat willen doorvoeren. Een van de pijlers daarvan bestaat erin om ongeveer drieduizend rechters die zijn benoemd onder deelneming van de nieuwe KRS uit hun ambt te ontzetten. In het kader van deze voorgenomen hervorming kan alleen worden opgemerkt dat de uitgangspunten ervan aan het Hof zijn voorgelegd in het kader van de aanvulling op het door de SN ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-586/24.
- 28 Volgens de verwijzende rechter vormen de banden die rechter PS onderhoudt met de politieke macht een van de voorbeelden die aanzienlijke twijfel doen rijzen omtrent zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Naar verluidt heeft hij in januari 2024 van de voorzitter van de Sejm, een politicus die actief is in een orgaan van de uitvoerende macht, rechtstreeks beroepen tegen beslissingen inzake het verstrijken van het mandaat van parlementsleden in ontvangst genomen, zonder zich daarbij te hebben gericht tot de postkamer van de SN, en heeft hij, in strijd met artikel 26, lid 1, punt 11, van de wet inzake de SN van 8 december 2017 en tegen de wens van de rechtzoekenden in, de inschrijving van deze beroepen bij de verkeerde kamer van de SN bevolen, namelijk bij de kamer voor arbeids- en socialezekerheidszaken. Door de postkamer over te slaan is inbreuk gemaakt op de volgorde waarin zaken bij de SN dienen in te komen, wat ertoe heeft geleid dat de zaak is toegewezen aan het rechtsgebied van een specifieke rechter, zodat de rechtsprekende formatie handmatig is aangestuurd en aangewezen.
- 29 Volgens de verwijzende rechter zijn deze omstandigheden in de onderhavige zaak van groot belang, nu in de openbare ruimte wordt beweerd dat de geplande „hervorming” van de rechterlijke macht pas kan worden doorgevoerd wanneer er een nieuwe Poolse president is verkozen. Volgens berichten in de media is de voornaamste kandidaat uit het kamp van de huidige politiek macht voor de

aankomende presidentsverkiezingen, die naar verluidt een andere opvatting is toegedaan dan de huidige Poolse president, de huidige Prezydent (burgemeester) van Warschau, die partij is in de onderhavige procedure.

- 30 De omstandigheden die wijzen op de afhankelijkheid en partijdigheid van rechter WT zijn enigszins anders. Hoewel die rechter in dezelfde mate als PS wordt getroffen door twijfels omtrent haar benoeming tot rechter in de SN, gelet op de ongrondwettige samenstelling van de daarbij betrokken KRS, alsook op het ondoorzichtige en slechts in schijn verrichte vergelijkende onderzoek waaraan zij is onderworpen en op de publieke verklaringen die zij heeft afgelegd over de status van de rechters die zijn benoemd onder deelneming van de nieuwe KRS, kunnen in de procedure na haar benoeming gedragingen worden vastgesteld die erop wijzen dat zij banden heeft met de politieke macht. In dat verband haalt de verwijzende rechter het verloop van haar loopbaan aan en suggereert hij dat zij bij haar benoeming tot rechter in de SN is geholpen doordat zij is aanbevolen door XH, die toentertijd president in de SN was. Daarnaast wijst de verwijzende rechter erop dat rechter WT voorafgaand aan haar benoeming in 2018, tijdens de vorige ambtstermijn van de huidige politieke macht, lid was van de Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego (commissie voor de codificatie van het strafrecht), een orgaan dat ressorteert onder de Minister Sprawiedliwości (minister van Justitie), en dat zij tevens zitting heeft gehad in de Doradczy Komitet Prawny przy Ministrze Spraw Zagranicznych (raadgevend juridisch comité bij het ministerie van Buitenlandse Zaken). Op 3 april 2024 heeft rechter WT de Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (eerste president van de SN) in kennis gesteld van haar voornemen om de functie van lid van de commissie te aanvaarden, waarbij zij opgemerkt dat zij die functie thans nog steeds vervult. In dat verband valt derhalve op dat rechter WT een specifieke politieke keuze heeft gemaakt, waaraan zij voordelen ontleent in tijden waarin de politieke macht wordt uitgeoefend [door personen die haar steunen].
- 31 Dat is des te relevanter omdat een van de partijen bij de onderhavige procedure de herprivatiseringscommissie is. Deze commissie is een overheidsorgaan dat thans wordt voorgezeten door de viceminister van Justitie is, die tegelijkertijd parlementslid is van de grootste politieke partij in de huidige regeringscoalitie.
- 32 In tegenstelling tot de hierboven genoemde personen (die in de onderhavige zaak bij loting zijn aangewezen om zitting te nemen in de rechtsprekende formatie) heeft rechter NK, wiens onafhankelijkheid en onpartijdigheid door die personen moet worden beoordeeld, alle niveaus van de rechterlijke macht doorlopen, van assistent-rechter in opleiding tot assistent-rechter, rechter in eerste aanleg, regionaal rechter, rechter in tweede aanleg en uiteindelijk rechter in de SN. Ten tijde van zijn benoeming voor laatstgenoemde functie had hij meer dan 20 jaar gerechtelijke ervaring en thans heeft hij een rechterlijke anciënniteit van 26 jaar.
- 33 In deze context is bij de verwijzende rechter twijfel gerezen over de vraag of het feit dat de rechtsprekende formatie onder meer bestaat uit personen die tot dusver bij herhaling een negatief oordeel hebben geveld over de status van de rechters die

zijn benoemd onder deelneming van de nieuwe KRS, alsook dat deze personen er belang bij hebben dat de regelmatigheid van hun eigen benoeming wordt bevestigd, kan worden geacht waarborgen te bieden ter zake van het recht op een eerlijk proces. De verwijzende rechter vraagt zich tevens af of die personen als rechter waarborgen inzake hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid kunnen bieden en of de rechtsprekende formatie waarin zij zitting hebben voldoet aan de criteria voor een onafhankelijk gerecht dat bij wet is ingesteld in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 en artikel 4, lid 2, VEU en artikel 47 van het Handvest.

Derde prejudiciële vraag

- 34 Het Poolse burgerlijk procesrecht voorziet voor het geval van twijfel omtrent de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van een rechter in mechanismen om een dergelijke rechter te wraken. Daartoe wordt een verzoek ingediend door een partij bij de procedure of verzoekt de rechter die is aangewezen om de zaak te behandelen om wraking van de betreffende rechter. In dat verband bestaat geen mechanisme dat de rechter in staat stelt om in het geval van twijfel omtrent de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van een rechter te besluiten om deze rechter als het ware ambtshalve te wraken. Daarom heeft de verwijzende rechter de derde prejudiciële vraag gesteld.

Standpunt van de verwijzende rechter

- 35 Gelet op een en ander is de verwijzende rechter van oordeel dat de volgende antwoorden op de gestelde prejudiciële vragen gerechtvaardigd zijn.
- 36 In de eerste plaats behoren de samenstelling van de raad voor de rechtspraak en de vaststelling van een besluit om een dergelijk orgaan in het nationale rechtsstelsel in te voeren of af te schaffen tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten. Een dergelijke raad voor de rechtspraak moet, voor zover hij deel gaat uitmaken van het nationale rechtsstelsel, in de eerste plaats voldoen aan de normen die voortvloeien uit de grondwettelijke bepalingen van de betreffende lidstaat, met inachtneming van de norm inzake het recht op een eerlijk proces. Om die reden is een wijziging van de samenstelling van de KRS of van de wijze waarop de leden ervan worden verkozen, mits een dergelijke wijziging in overeenstemming is met de genoemde grondwettelijke norm, vanuit Pools oogpunt niet in strijd met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 en artikel 4, lid 2, VEU en artikel 47 van het Handvest.
- 37 In de tweede plaats mag een rechter geen uitspraken doen of handelingen verrichten die als ondoordacht of emotioneel kunnen worden beoordeeld, ook niet wanneer deze zijn ingegeven door de verdediging van een vitaal belang. Een rechter moet namelijk steeds een „voorzichtige” houding aannemen en dient zich ervan te onthouden de autoriteit van de rechterlijke instanties en van de rechters die daarin zitting hebben publiekelijk ter discussie te stellen. Hij dient zich er tevens van te onthouden de grondwettelijke orde van de betreffende staat in twijfel

te trekken of handelingen *ultra vires* te verrichten. Van overheidsfunctionarissen die rechterlijke functies vervullen en die gebruikmaken van hun vrijheid van meningsuiting mag worden verwacht dat zij zich terughoudend opstellen in elk geval waarin waarschijnlijk vraagtekens kunnen worden geplaatst bij het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht. De gerechtelijke organen zijn gehouden om een maximale discretie aan de dag te leggen, en deze discretie moet hen ervan weerhouden om op te treden in de media, ook wanneer zij worden geprovoceerd. Deze verplichting vloeit voort uit de hogere eisen van de rechtspleging en uit de verheven aard van het rechterlijke ambt. Daarom is de verwijzende rechter van oordeel dat een rechter die zich er schuldig aan heeft gemaakt dat hij de status en de competenties van andere rechters en van een constitutioneel orgaan zoals de KRS publiekelijk in twijfel heeft getrokken niet voldoet aan de criteria van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Bijgevolg kan de rechtsprekende formatie waarin een dergelijke rechter zitting heeft niet worden beschouwd als een onafhankelijk gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 en artikel 4, lid 2, VEU en artikel 47 van het Handvest.

- 38 In de derde plaats is het recht op een eerlijk proces, dat onder meer wordt gewaarborgd door de toegang tot een onafhankelijk en [vooraf] bij wet ingesteld gerecht waarin onafhankelijke en onpartijdige rechters zitting hebben, een recht van de procespartijen, dat onder meer kan worden gerealiseerd door te verzoeken dat een rechter ten aanzien van wie twijfel is gerezen omtrent zijn neutraliteit ten aanzien van met elkaar strijdende en voor hem in geding zijnde belangen wordt gewraakt. Het is aan de rechter om ervoor te zorgen dat zijn betrokkenheid bij de behandeling van een zaak geen inbreuk maakt op het recht van partijen op een eerlijk proces. Wanneer hij passief blijft [en zijn houding niet aanpast], dient overeenkomstig artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 en artikel 4, lid 2, VEU en artikel 47 van het Handvest, evenwel een rechtsprekende formatie te worden samengesteld waarin een dergelijke rechter geen zitting heeft.