



Datum van
inontvangstneming

:

24/01/2020

Zaak C-896/19

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:

5 december 2019

Nationale rechterlijke instantie:

Qorti Ċivili Prim'Awla - Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (Malta)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

25 november 2019

Verzoekende partij:

Repubblika

Verwerende partij:

Il-Prim Ministru

In tegenwoordigheid van:

WY

Partijen

- 1 Partijen in het hoofdgeding zijn „Repubblika”, een bij het register van de rechtspersonen als rechtspersoon geregistreerde vereniging, als verzoekster, en il-Prim Ministru ta' Malta (minister-president van Malta), als verweerder. WY werd toegelaten als interveniënt in deze procedure in de stand waarin zij zich bevond op het ogenblik dat hij zijn verzoek tot interventie indiende.

Hoofdgeding

- 2 Verzoeksters vordering betreft een „actio popularis” volgens artikel 116 van de Maltese Grondwet (hierna: „Grondwet”).
- 3 Verzoekster, die verduidelijkt dat haar vordering beperkt is tot het aanvechten van de op 25 april 2019 van kracht geworden benoemingen (met name de benoeming van drie nieuwe magistraten en de aanstelling tot rechter van drie bestaande magistraten) en alle andere benoemingen die in afwachting van de uitkomst van deze procedure eventueel plaatsvinden, verzoekt dat:
 - wordt verklaard dat in het huidige stelsel van benoemingen voor de rechterlijke macht, zoals geregeld in de artikelen 96, 96A en 100 van de Grondwet, Malta zijn verplichtingen krachtens de gecombineerde bepalingen van de tweede alinea van artikel 19, lid 1, VEU, en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), artikel 39 van de Grondwet zelf en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: „EVRM”) niet nakomt;
 - wordt verklaard dat alle benoemingen voor de rechterlijke macht onder het huidige stelsel, in afwachting van de uitkomst van deze procedure, onrechtmatig, onwettig, nietig en zonder gevolg zijn;
 - geen verdere benoemingen voor de rechterlijke macht plaatsvinden, behalve indien zij gebeuren in overeenstemming met de aanbevelingen in het advies van de Commissie van Venetië van 17 december 2018 en in overeenstemming met de bepalingen van artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest.
- 4 Verweerder stelt daarentegen dat de bepalingen van de Grondwet niet strijdig zijn met het EU-Verdrag, het Handvest, artikel 39 van de Grondwet of artikel 6 EVRM. Hij betoogt dat in het Maltese rechtsstelsel een mechanisme is vastgesteld dat een effectieve toegang biedt tot een onafhankelijk en onpartijdig gerecht, waardoor een doeltreffende voorziening in rechte in het kader van het procesrecht wordt gewaarborgd. Verweerder benadrukt dat de aanbevelingen van de Commissie van Venetië niet bindend zijn voor de desbetreffende staat, en dat het de staat dus niet verboden is om andere stelsels vast te stellen. Bij in 2016

ingevoerde wijzigingen, die unaniem door het Maltese Parlement zijn goedgekeurd, is een Judicial Appointments Committee (comité voor rechterlijke benoemingen; hierna: „JAC”) opgericht. Een verzoek om te verklaren dat de in het huidige stelsel gedane benoemingen nietig zijn en om de benoeming van leden van de rechterlijke macht in het huidige stelsel stop te zetten, is bovendien absurd, aangezien een dergelijke maatregel drastische gevolgen zou hebben voor elke benoeming die in de geschiedenis van de Grondwet tot op heden heeft plaatsgevonden, waardoor de rechtbanken in feite verlamd zouden worden.

- 5 Interveniënt verwijst naar verscheidene rechtsstelsels waarin de rechterlijke macht door de uitvoerende macht wordt benoemd, met inbegrip van het Hof van Justitie, waarvan de kandidaat-rechters door de uitvoerende macht van elke lidstaat worden gekozen.

Procedure bij de nationale rechtbanken

- 6 Verzoekster heeft haar vordering ingesteld via een verzoekschrift dat op 25 april 2019 is ingediend bij de Qorti Ċivili Prim'Awla - Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (burgerlijke rechter, eerste kamer (grondwettelijke bevoegdheid); hierna: „rechter”). Zij heeft om een spoedige behandeling van de vordering verzocht, alsook om de onmiddellijke stopzetting van de benoemingen van magistraten en rechters die op diezelfde dag van kracht zouden worden.
- 7 Bij besluit van dezelfde dag heeft de rechter geconcludeerd dat de benoeming van de nieuwe leden van de rechterlijke macht geen omstandigheid vormde die onherstelbare schade kon veroorzaken.
- 8 Op 26 april 2019 hebben verweerder en de Minister for Justice (minister van Justitie), die als een verweerder was aangeduid, een aantal verweermiddelen van voorlopige aard samen met een aantal middelen ten gronde aangevoerd.
- 9 Tijdens een terechtzitting op 29 april 2019 heeft verzoekster verzocht dat een prejudiciële vraag zou worden voorgelegd aan het Hof van Justitie en dat de rechter een voorlopige maatregel zou nemen in afwachting van de prejudiciële uitspraak. Verweerder en de minister van Justitie hebben tegen die verzoeken bezwaar gemaakt, aangezien een aantal verweermiddelen betreffende de aard van de zaak moest worden vastgesteld voordat de procedure kon worden voortgezet.
- 10 Op 22 mei 2019 heeft de rechter een gedeeltelijke uitspraak gedaan over de door verweerder en de minister van Justitie aangevoerde voorlopige verweermiddelen. Hij stelde dat verzoekster weliswaar geen procesbelang had op grond van artikel 6 EVRM of op grond van een schending van de door de Grondwet beschermde grondrechten, maar dat haar vordering gebaseerd was op artikel 116 van de Grondwet en derhalve op die basis kon worden voortgezet.

- 11 Diezelfde dag heeft de rechter een beschikking gegeven waarbij hij verzoeksters verzoek om een voorlopige maatregel heeft afgewezen en de beslissing om al dan niet een prejudiciële vraag te stellen, heeft voorbehouden.
- 12 Verzoekster heeft beroep ingesteld tegen die gedeeltelijke uitspraak én tegen die beschikking. Verweerder en de minister van Justitie hebben beroep ingesteld tegen de gedeeltelijke uitspraak.
- 13 Bij arrest van 27 september 2019 heeft de Qorti Kostituzzjonali (grondwettelijk hof) de gedeeltelijke uitspraak van de rechter beroep ingesteld waar deze had geoordeeld dat verzoekster geen procesbelang had op grond van artikel 6 EVRM of op grond van schending van de door de Grondwet beschermde grondrechten. De Qorti Kostituzzjonali heeft bevestigd dat verzoekster haar vordering inzake schending van artikel 19, lid 1, VEU, en artikel 47 van het Handvest kon voortzetten op grond van artikel 116 van de Grondwet. De Qorti Kostituzzjonali heeft de minister van Justitie als verweerder afgewezen, aangezien hij niet als een verweerder had mogen worden aangeduid.
- 14 De zaak is naar de rechter terugverwezen voor een uitspraak ten gronde. Tijdens een terechtzitting op 7 oktober 2019 heeft verzoekster de rechter om een prejudiciële verwijzing verzocht. Bij beschikking van 4 november 2019 heeft de rechter het verzoek ingewilligd om het Hof van Justitie een prejudiciële vraag te stellen over de uitlegging van artikel 19, lid 1, VEU, en artikel 47 van het Handvest.
- 15 De rechter preciseert dat verzoekster tijdens een terechtzitting op 30 oktober 2019 heeft verduidelijkt dat zij met haar vordering alle op 25 april 2019 verrichte benoemingen betwistte, evenals alle andere benoemingen die zouden plaatsvinden zonder dat de toepasselijke wetgeving was gewijzigd.

Toepasselijke bepalingen

- 16 De voor deze zaak relevante bepalingen, waaronder de bepalingen waartegen wordt opgekomen in het hoofdgeding, met name de artikelen 96, 96A en 100, behoren tot hoofdstuk VIII van de Grondwet, zoals deze is afgekondigd in 1964.
- 17 Artikel 96 (1) en artikel 100 (1) bepalen respectievelijk dat de rechters van de hogere gerechtshoven en de magistraten van de lagere gerechtshoven „worden benoemd door de president [van de Republiek], die handelt overeenkomstig het advies van de minister-president”. Om als rechter of magistraat te worden benoemd, moet een kandidaat voldoen aan een aantal criteria. Wat de vereiste beroepservaring betreft, moet de kandidaat aantonen dat hij als advocaat in Malta werkzaam is geweest gedurende ten minste zeven jaar in het geval van een magistraat (artikel 100 (2)) of gedurende ten minste twaalf jaar in het geval van een rechter (artikel 96 (2)).

- 18 De Grondwet bepaalt dat de leden van de rechterlijke macht in functie blijven tot zij de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, te weten 65 jaar (artikel 97 (1) voor rechters, artikel 100 (3) voor magistraten). De Grondwet bepaalt ook dat leden van de rechterlijke macht enkel door de president van de republiek uit hun functie kunnen worden ontzet, na een verzoekschrift daartoe vanwege het House of Representatives (Huis van Afgevaardigden) met de steun van ten minste twee derde van alle leden daarvan, op grond van bewezen onvermogen om de functies van het ambt uit te oefenen (door een gebrek van lichaam of geest of enige andere oorzaak) of op grond van bewezen wangedrag (artikel 97 (2) voor rechters, artikel 100 (4) voor magistraten).
- 19 Die regels zijn van kracht sinds de onafhankelijkheid van Malta in 1964, zonder dat er ooit een juridische kwestie, zoals die in deze zaak, aan de orde is geweest. Zij waren van kracht voordat Malta het EVRM heeft geratificeerd en voordat Malta lid werd van de Europese Unie.
- 20 In 2016 is een aantal grondwettelijke hervormingen doorgevoerd. Bij die hervormingen is onder meer artikel 96A ingevoerd, waarbij het JAC is opgericht. Artikel 96A (1) bepaalt dat het JAC is samengesteld uit de Chief Justice (opperrechter), de Attorney General (procureur-generaal), de Auditor General (auditeur-generaal), de Commissioner for Administrative Investigations (commissaris voor administratieve onderzoeken, ombudsman) en de President of the Chamber of Advocates (voorzitter van de kamer van advocaten). Artikel 96A (2) bepaalt dat het JAC wordt voorgezeten door de Chief Justice of, bij diens afwezigheid, door de eerstvolgende hoogst in rang zijnde rechter. In artikel 96A (3) tot en met (8) wordt het volgende bepaald:
- „(3) (a) Een persoon kan geen lid van het [JAC] worden of blijven wanneer hij minister, parlementair ministersassistent, lid van het Huis van Afgevaardigden, lid van een lokale regering of functionaris of kandidaat van een politieke partij is.
- Indien de President of the Chamber of Advocates om een van bovenvermelde redenen geen lid kan worden of blijven, wijst de Chamber of Advocates een andere advocaat aan om in zijn plaats in het [JAC] zitting te nemen.
- (b) Het ambt van een lid van het [JAC] komt vrij indien zich omstandigheden voordoen waardoor de persoon, indien hij geen lid was van het [JAC], niet in aanmerking zou komen voor het lidmaatschap ervan.
- (c) Een lid van het [JAC] kan zich onthouden of gewraakt worden in dezelfde omstandigheden als een rechter van de hogere gerechtshoven.
- [...]

- (4) Bij de uitoefening van hun functies handelen de leden van het [JAC] op basis van hun individuele oordeel en zijn zij niet onderworpen aan de leiding of controle van enige persoon of autoriteit.
- (5) Er is een Secretary to the [JAC] (secretaris-generaal bij het [JAC]), die wordt aangesteld door de minister van Justitie.
- (6) Het [JAC] heeft de volgende taken:
 - (a) blijken van belangstelling ontvangen en onderzoeken van personen die belangstelling hebben om te worden benoemd tot rechter van een van de hogere gerechtshoven (met uitzondering van het ambt van Chief Justice) of tot magistraat van een van de lagere gerechtshoven, met uitzondering van personen op wie letter (e) van toepassing is;
 - (b) een permanent register van de onder letter (a) vermelde blijken van belangstelling en de ermee samenhangende handelingen bijhouden. Dat register is geheim en enkel toegankelijk voor de leden van het [JAC], de minister-president en de minister van Justitie;
 - (c) sollicitatiegesprekken voeren met kandidaten voor bovengenoemde ambten en hen beoordelen, op een wijze die het geschikt acht, en in dat kader bij overheidsinstanties de informatie opvragen die het redelijkerwijs nodig acht;
 - (d) via de minister van Justitie advies geven aan de minister-president in verband met de beoordeling van de geschiktheid en de verdiensten van de kandidaten voor bovengenoemde ambten;
 - (e) op verzoek van de minister-president advies geven over de geschiktheid en de verdiensten van personen die reeds het ambt bekleden van Attorney General, Auditor General, Commissioner for Administrative Investigations (ombudsman) of magistraat van een lagere rechtbank, om in een ambt binnen de rechterlijke macht te worden benoemd;
 - (f) advies geven over de benoeming in een ander rechterlijk ambt of ambt in de gerechtshoven, wanneer het daarom wordt verzocht door de minister van Justitie,

op voorwaarde dat de onder letter (d) bedoelde beoordeling plaatsvindt uiterlijk 60 dagen nadat het [JAC] de blijk van belangstelling heeft ontvangen en het onder de letters (e) en (f) bedoelde advies wordt gegeven uiterlijk dertig dagen nadat het is gevraagd, of binnen enige andere termijn die de minister van Justitie eventueel, met instemming van het [JAC], bij beschikking in de *Gazette* vaststelt.
- (7) De werkzaamheden van het [JAC] zijn vertrouwelijk en vinden achter gesloten deuren plaats, en een lid of de secretaris-generaal van het [JAC]

mogen niet worden opgeroepen om voor een rechtbank of een andere instantie te getuigen met betrekking tot een door het [JAC] ontvangen document of een met of door het [JAC] besproken of een aan of door het [JAC] meegedeelde kwestie.

- (8) Het [JAC] staat in voor zijn eigen procedure en is verplicht om, met instemming van de minister van Justitie, de criteria te publiceren op basis waarvan zijn beoordelingen worden verricht.”
- 21 Zoals artikel 96A (6) preciseert, heeft het [JAC] onder meer tot taak vast te stellen welke kandidaten aan de minister-president kunnen worden aanbevolen om tot lid van de rechterlijke macht te worden benoemd. Die taak is vastgelegd in artikel 96 (3) en (4), met betrekking tot rechters, en in artikel 100 (5) en (6) met betrekking tot magistraten. Die bepalingen zijn in 2016 in werking getreden.
- 22 In artikel 96 (3) en (4) van de Grondwet wordt het volgende bepaald:

„(3) Onverminderd het bepaalde in lid (4) moet de in artikel 96A van deze Grondwet vastgestelde beoordeling door het [JAC], zoals bepaald onder de letters (c), (d) en (e) van lid (6) van dat artikel 96A, hebben plaatsgevonden voordat de minister-president overeenkomstig lid (1) zijn advies geeft over de benoeming van een rechter van de hogere gerechtshoven (met uitzondering van de Chief Justice).

(4) Niettegenstaande het bepaalde in lid (3) kan de minister-president ervoor kiezen het resultaat van de in lid 3 bedoelde beoordeling niet in acht te nemen,

op voorwaarde dat, nadat de minister-president gebruik heeft gemaakt van de hem door dit lid verleende bevoegdheid, de minister-president of de minister van Justitie:

(a) binnen vijf dagen een verklaring in de *Gazette* publiceert ter aankondiging van de beslissing om van die bevoegdheid gebruik te maken, met vermelding van de redenen voor het nemen van die beslissing; en

(b) ten overstaan van het Huis van Afgevaardigden een verklaring over die beslissing aflegt waarin de redenen voor het nemen van die beslissing worden uiteengezet, en dit uiterlijk tijdens de tweede vergadering van het Huis volgend op de datum waarop overeenkomstig lid (1) het advies aan de president [van de Republiek] is verstrekt,

met dien verstande dat het eerste voorbehoud in dit lid niet geldt bij een benoeming tot het ambt van Chief Justice.”

23 Artikel 100 is in soortgelijke bewoordingen opgesteld als artikel 96, maar heeft betrekking op de benoeming van magistraten voor de lagere rechtbanken. In artikel 100, leden 5 en 6, wordt het volgende bepaald:

„(5) Onverminderd het bepaalde in lid (6) moet de in artikel 96A van deze Grondwet vastgestelde beoordeling door het [JAC], zoals bepaald onder de letters (c), (d) en (e) van lid (6) van dat artikel 96A, hebben plaatsgevonden voordat de minister-president overeenkomstig lid (1) zijn advies geeft over de benoeming van een magistraat van de lagere gerechtshoven.

(6) Niettegenstaande het bepaalde in lid (5) kan de minister-president ervoor kiezen het resultaat van de in lid 5 bedoelde beoordeling niet in acht te nemen,

op voorwaarde dat, nadat de minister-president gebruik heeft gemaakt van de hem door dit lid verleende bevoegdheid, de minister-president of de minister van Justitie:

(a) binnen vijf dagen een verklaring in de *Gazette* publiceert ter aankondiging van de beslissing om van die bevoegdheid gebruik te maken, met vermelding van de redenen voor het nemen van die beslissing; en

(b) ten overstaan van het Huis van Afgevaardigden een verklaring over die beslissing aflegt waarin de redenen voor het nemen van die beslissing worden uiteengezet, en dit uiterlijk tijdens de tweede vergadering van het Huis volgend op de datum waarop overeenkomstig lid (1) het advies aan de president [van de Republiek] is verstrekt.”

24 Tuchtzaken met betrekking tot leden van de rechterlijke macht vallen onder de uitsluitende bevoegdheid van het Committee for Judges and Magistrates (comité voor rechters en magistraten; hierna: „CJM”). Het CJM is opgericht en wordt geregeld bij artikel 101B van de Grondwet. Artikel 101B (1) bepaalt dat het CJM bestaat uit drie leden van de rechterlijke macht die geen lid zijn van de Commission for the Administration of Justice (commissie voor de rechtsbedeling) en die onder de rechters en magistraten worden gekozen. Dit artikel bepaalt dat in een tuchtprocedure tegen een magistraat, twee van de drie leden magistraten moeten zijn, en in een tuchtprocedure tegen een rechter, twee van de drie leden rechters moeten zijn. De voorzitter van het CJM wordt door de leden van het CJM uit hun midden gekozen (artikel 101B (2)). Overeenkomstig artikel 101B (3) kan elk lid van het CJM worden gewraakt en dient het zich te onthouden in dezelfde omstandigheden als een rechter van de hogere gerechtshoven. In een dergelijk geval benoemt de Commission for the Administration of Justice een plaatsvervangend lid. Voor het geval dat het CJM oordeelt dat een lid van de rechterlijke macht een ernstige inbreuk heeft gepleegd, bepaalt artikel 101B (10) het volgende:

„(10) Indien het [CJM] oordeelt dat de rechter of magistraat de Code of Ethics for Members of the Judiciary (ethische code voor leden van de rechterlijke macht) heeft geschonden,

[...]

(c) en indien het oordeelt dat de schending dermate ernstig is dat de rechter of magistraat uit zijn ambt moet worden ontzet, meldt het zijn bevindingen aan de Commission for the Administration of Justice, die nagaat of het bewijsmateriaal prima faciebewijs vormt, en indien de Commission oordeelt dat van dergelijk bewijs sprake is, schorst zij de betrokken rechter of magistraat en verwijst de zaak naar de Speaker of the House of Representatives (voorzitter van het Huis van Afgevaardigden) en de minister-president. Tijdens de duur van de schorsing van een rechter of magistraat overeenkomstig de bepalingen van deze alinea, die maximaal zes maanden mag bedragen, heeft de rechter of magistraat recht op de helft van het salaris en van de vergoedingen die bij zijn ambt horen, en na het verstrijken van die periode van zes maanden ontvangt hij opnieuw zijn salaris en alle bij zijn ambt horende vergoedingen, ongeacht of de betreffende zaak al dan niet is afgesloten. Indien de procedure voor het Huis van Afgevaardigden er niet toe leidt dat het lid van de rechterlijke macht uit zijn ambt wordt ontzet, worden hem het salaris en de vergoedingen uitbetaald die hem tijdens de gehele periode van zijn schorsing zijn onthouden.”

25 Artikel 101B (15) bepaalt dat de leden van het CJM, bij de uitoefening van hun functies, „handelen [...] op basis van hun eigen individuele oordeel en [...] niet onderworpen [zijn] aan de leiding of controle van enige andere persoon of autoriteit”.

26 Zowel het JAC (artikel 96A (1)) als het CJM (artikel 101B (1)) zijn subcomités van de Commission for the Administration of Justice, die is opgericht bij artikel 101A van de Grondwet en wordt geregeld door Chapter 369 of the Laws of Malta (Cap. 369 LoM). De mogelijkerelevante bepalingen van artikel 101A zijn de volgende:

„(1) Er is een Commission for the Administration of Justice, die bestaat uit de president [van de Republiek], die de voorzitter is, en negen andere leden, met name:

(a) de Chief Justice, die de vicevoorzitter is en bij afwezigheid van de voorzitter de Commission voorzigt;

(b) de Attorney General, ex officio;

(c) twee leden die voor een periode van vier jaar door de rechters van de hogere gerechtshoven uit hun midden worden gekozen;

- (d) twee leden die voor een periode van vier jaar door de magistraten van de lagere gerechtshoven uit hun midden worden gekozen;
 - (e) twee leden die voor een periode van vier jaar worden benoemd, een door de minister-president en een door de oppositieleider. In beide gevallen betreft het een persoon van ten minste vijfenveertig jaar oud die het algemene respect van het publiek en een reputatie van integriteit en eerlijkheid geniet;
 - (f) de President of the Chamber of Advocates, ex officio.
- (2) De president [van de Republiek] heeft enkel een beslissende stem. Wanneer de vicevoorzitter een vergadering van de Commission voorziet, behoudt hij zijn oorspronkelijke stem en krijgt daarnaast de beslissende stem.
- [...]
- (4) (a) Een persoon kan geen lid van de Commission for the Administration of Justice worden of blijven:
- (i) wanneer hij minister, parlementair ministersassistent, lid van het Huis van Afgevaardigden of lid van een lokale overheidsinstantie is;
- [...]
- [...]
- (5) [...]
- (b) Wanneer een lid van de Commission is gewraakt of zich heeft onthouden, duidt de president [van de Republiek] volgens zijn eigen weloverwogen oordeel een persoon aan die naar zijn mening voor zover mogelijk over dezelfde kwaliteiten en kwalificaties beschikt als het te vervangen lid, om als plaatsvervangend lid zitting te nemen in de Commission.
 - (c) Wanneer de leden die krachtens de letters (c) en (d) van lid (1) van dit artikel moeten worden verkozen, of de leden die krachtens letter (e) van hetzelfde lid moeten worden benoemd, niet binnen twee weken na een daartoe strekkende oproep van de president [van de republiek] zijn verkozen of benoemd, duidt de president [van de republiek] zelf, volgens zijn eigen weloverwogen oordeel, in de plaats van die leden, leden aan die naar zijn mening voor zover mogelijk over dezelfde kwaliteiten en kwalificaties beschikken als die leden.

[...]

- (7) Bij de uitoefening van hun functies handelen de leden van de Commission en die van de comités ervan op basis van hun individuele oordeel en zijn zij niet onderworpen aan de leiding of controle van enige persoon of autoriteit.

[...]

- (9) Er is een secretaris-generaal bij de Commission for the Administration of Justice, die eveneens optreedt als secretaris van de comités van de Commission. De secretaris-generaal van de Commission wordt door de Commission benoemd uit de bij de rechtbanken aangestelde ambtenaren of uit de rechtsbeoefenaars. De secretaris-generaal blijft in functie tot zijn benoeming door de Commission wordt beëindigd.

- (10) Een persoon die tot lid van de Commission for the Administration of Justice of een van de comités ervan is benoemd, kan, op advies van de instantie of de ambtsbekleder die dergelijk lid benoemt, door de president [van de Republiek] uit zijn ambt worden ontzet, maar enkel wanneer hij niet in staat is de functies van zijn ambt uit te oefenen (wegens een geestelijk of lichamelijk gebrek of enige andere reden) of wegens wangedrag.

- (11) De taken van de Commission for the Administration of Justice zijn:

(a) toezicht houden op de werking van alle hogere en lagere gerechtshoven en aanbevelingen doen aan de minister van Justitie met betrekking tot de hulpmiddelen die volgens haar kunnen bijdragen tot een efficiëntere werking van die gerechtshoven;

(b) de minister van Justitie adviseren over alle aangelegenheden met betrekking tot de organisatie van de rechtsbedeling;

[...]

(f) de aandacht van elke rechter of magistraat vestigen op alle zaken, in de rechtbank waarin hij zitting heeft, die niet bevorderlijk zijn voor een efficiënte en goede werking van die rechtbank;

[...]

(h) alle andere taken die haar eventueel bij wet zijn toegewezen.

- (12) De Commission for the Administration of Justice brengt jaarlijks aan de minister van Justitie verslag uit over haar werkzaamheden in het voorgaande kalenderjaar en brengt te allen tijde, wanneer zij dit wenselijk acht of zij door die minister daarom wordt verzocht, over bepaalde zaken verslag uit aan de minister.

- (13) De bevoegdheden van de president [van de Republiek] krachtens enige wet met betrekking tot de subrogatie van rechters en magistraten en de

toewijzing van taken aan rechters en magistraten worden uitgeoefend overeenkomstig het advies van de minister van Justitie, met dien verstande dat die minister bij het adviseren van de president [van de Republiek], handelt overeenkomstig de aanbevelingen ter zake van de Chief Justice,

met dien verstande dat de minister, indien de Chief Justice hem geen aanbeveling doet, en in elk geval waarin de minister het passend vindt, de president [van de Republiek] ter zake mag adviseren op de wijze die hij in de gegeven omstandigheden passend vindt, en

op voorwaarde dat de minister in dat geval onmiddellijk een met redenen omklede kennisgeving van dat feit in de *Gazette* publiceert en uiterlijk tijdens de tweede vergadering nadat hij de president [van de Republiek] op die wijze heeft geadviseerd, een verklaring ter zake aflegt in het Huis van Afgevaardigden.

- (14) De vraag of de Commission for the Administration of Justice een bij of krachtens deze Grondwet aan haar toegekende functie op geldige wijze heeft uitgeoefend, wordt niet aan een rechter voorgelegd.”

Opmerkingen van partijen met betrekking tot de prejudiciële verwijzing

- 27 Nadat verzoekster tijdens een terechtzitting op 7 oktober 2019 de rechter had verzocht om een prejudiciële verwijzing, heeft de rechter gelast dat opmerkingen zouden worden ingediend over de wenselijkheid van een dergelijke verwijzing.
- 28 In haar opmerkingen heeft verzoekster betoogd dat de bijna onbeperkte discretionaire bevoegdheid van de minister-president met betrekking tot de benoeming van leden van de rechterlijke macht zoals die blijkt uit een lezing van de relevante artikelen in de Grondwet objectief gezien van dien aard is dat zij geen geruststelling biedt en twijfel doet rijzen over de scheiding tussen de leden van de rechterlijke macht en over externe factoren die een invloed kunnen uitoefenen op hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid.
- 29 Wat de zaak ten gronde betreft, voegt verzoekster daaraan toe dat hij het bewijs kan leveren dat ten minste negentien van de sinds 2013 aangestelde leden van de rechterlijke macht zeer actief waren binnen de Labour Party, die momenteel de regerende partij is, of benoemd zijn op een wijze die een vermoeden van politieke inmenging in de rechterlijke macht doet ontstaan. De benoemingen sinds 2013 betreffen de Chief Justice, evenals 11 nieuwe rechters op een totaal van 23 rechters (te weten 48 % van de rechters) en 12 nieuwe magistraten op een totaal van 22 magistraten (te weten 55 % van de magistraten). Al die benoemingen zijn gebeurd door dezelfde minister-president, die het laatste woord heeft bij de benoeming van leden van de rechterlijke macht. Verzoekster betoogt dat die discretionaire bevoegdheid arbitrair is, niet onderworpen is aan duidelijke en objectieve regels of criteria, niet onderworpen is aan rechterlijke toetsing en niet wettelijk gebonden is aan het advies van het JAC, dat opgericht is bij de in 2016

ingevoerde wijzigingen. Dat betekent dat voor de discretionaire bevoegdheid van de minister-president geen mechanisme van „checks-and-balances” bestaat.

- 30 Tijdens de terechtzitting van 30 oktober 2019 heeft verzoekster verduidelijkt dat zij met haar vordering alle op 25 april 2019 gedane benoemingen betwistte, evenals alle andere benoemingen die na die datum eventueel zouden plaatsvinden. Zij stelde dat die benoemingen plaatsvonden in weerwil van het advies van de Commissie van Venetië over de wijze waarop de leden van de rechterlijke macht in het Maltese rechtsstelsel worden benoemd. Met name in punt 43 van haar advies had de Commissie van Venetië als volgt geconcludeerd: „[D]e grondwetswijzigingen van 2016, waarbij het JAC werd opgericht, waren een stap in de goede richting, maar volstaan niet om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen. Verdere stappen zijn nodig. Het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht vereist dat de selectie van rechters en magistraten gebeurt op basis van verdienste en dat elke ongepaste politieke invloed wordt uitgesloten. De minister-president mag niet in staat zijn de benoeming van rechters en magistraten te beïnvloeden. Dat zou de deur openzetten voor mogelijke politieke beïnvloeding, die niet verenigbaar is met de moderne opvattingen over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.”
- 31 Verzoekster dringt erop aan dat het verzoek om een prejudiciële beslissing met spoed wordt ingediend en dat intussen voorlopige maatregelen worden gelast.
- 32 Verweerder betoogt dat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het recht op een eerlijk proces in Malta wordt geëerbiedigd. In dat verband hebben de op 25 april 2019 van kracht geworden benoemingen plaatsgevonden met strikte inachtneming van de Grondwet en in overeenstemming met het Unierecht. Verweerder stelt dat er geen verschil bestaat tussen deze specifieke benoemingen en alle andere benoemingen van leden van de rechterlijke macht die sinds de afkondiging van de Maltese Grondwet in 1964 hebben plaatsgevonden, afgezien van het feit dat, in tegenstelling tot wat het geval was bij de benoemingen van vóór 2016, deze kandidaten op hun geschiktheid zijn beoordeeld door het JAC, dat is opgericht bij artikel 96A van de Grondwet. Het JAC bestaat uit leden die niet alleen vanuit constitutioneel oogpunt, maar ook met betrekking tot hun respectieve functies, onafhankelijkheid genieten.
- 33 Verweerder voert eveneens aan dat het stelsel voor de benoeming van leden van de rechterlijke macht in overeenstemming is met de vereisten van artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie. Dit stelsel weerspiegelt overigens de wijze waarop rechters overeenkomstig de eerste alinea van artikel 253 VWEU worden benoemd bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, waarbij het advies dat wordt verleend door het bij artikel 255 VWEU opgerichte comité niet bindend is voor de definitieve beslissing van de regeringen van de lidstaten. In het Maltese stelsel doet het JAC, dat is opgericht bij artikel 96A van de Grondwet, aanbevelingen over de geschiktheid van een persoon om als lid van de rechterlijke macht te fungeren. Die aanbeveling is weliswaar niet bindend, maar de beslissing om ze niet te volgen, is

overeenkomstig de artikelen 96 (4) en 100 (6) van de Grondwet onderworpen aan een verplichting tot kennisgeving.

- 34 Verweerder is van mening dat in deze zaak geen nood is aan voorlopige maatregelen aangezien geen specifiek door het Unierecht verleend recht wordt ingeroepen. Bovendien kan niet worden gesteld dat verzoekster onherstelbare schade zal lijden bij afwezigheid van dergelijke maatregelen.
- 35 Met betrekking tot het verzoek om een versnelde procedure overeenkomstig artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, stelt verweerder dat verzoekster, hoewel zij specifiek verwijst naar de benoemingen van 25 april 2019, in feite alle benoemingen lijkt te betwisten die sinds 2013 hebben plaatsgevonden (toen een andere politieke partij aan het bewind kwam). Aangezien het systeem voor de benoeming van leden van de rechterlijke macht ongewijzigd is gebleven zoals het oorspronkelijk was op het tijdstip waarop de Grondwet werd afgekondigd, tot in 2016, toen het mechanisme voor de beoordeling van de geschiktheid door het JAC is ingevoerd, heeft verzoeksters vordering noodzakelijkerwijs gevolgen voor elke benoeming van een rechter of magistraat die tot op heden heeft plaatsgevonden. In dat verband betoogt verweerder dat de zeer gevoelige aard van de zaak absolute voorzichtigheid bij de behandeling ervan vereist. Daarom verzet verweerder zich ertegen dat deze prejudiciële verwijzing via de versnelde procedure wordt behandeld. Verweerder betoogt dat door de bij een dergelijke procedure geldende korte termijnen de partijen niet de kans krijgen hun argumenten te ontwikkelen met de nauwkeurigheid die wordt vereist in het kader van een dergelijke zaak, die drastische gevolgen kan hebben voor het Maltese rechtsstelsel, de rechtszekerheid van elke tot op heden door een Maltese rechtbank uitgevaardigde beslissing of uitspraak, en de grondwettelijke orde van het land in het algemeen.

Motivering van de prejudiciële verwijzing

- 36 Na een grondige analyse van deze opmerkingen is de rechter van oordeel dat in deze zaak verduidelijkingen vereist zijn van het Hof van Justitie betreffende de uitlegging van artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest, in het licht van de omstandigheden van deze zaak.
- 37 De rechter verwijst naar het arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (C-619/18, EU:C:2019:531), waarnaar partijen in deze zaak herhaaldelijk en in detail hebben verwezen. Hij is van mening dat een aantal aspecten van deze zaak in dat arrest aan de orde zijn gesteld. Er zijn echter een aantal aspecten die verder gaan dan wat in dat arrest is beslist en die nog niet aan de orde lijken te zijn gekomen.
- 38 De rechter is van oordeel dat de belangrijkste te beoordelen kwestie betrekking heeft op de discretionaire bevoegdheid van de minister-president, krachtens de artikelen 96, 96A en 100 van de Grondwet, bij de benoeming van alle leden van de rechterlijke macht, en op de wijze waarop in dat kader al dan niet verbeteringen zijn aangebracht door de grondwetswijzigingen van 2016. Hij meent echter dat

deze kwestie moet worden behandeld in de context van een beoordeling van het systeem in zijn geheel, met inbegrip van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het recht op een eerlijk proces in Malta.

Prejudiciële vragen

- 39 Gelet op het bovenstaande verzoekt de rechter het Hof van Justitie de volgende aspecten te onderzoeken, om hem zodoende de nodige bijstand te verlenen bij de beoordeling van de bij hem aanhangige zaak:
- 1) Moeten artikel 19, lid 1, tweede [alineea], VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, afzonderlijk of in onderlinge samenhang gelezen, geacht worden van toepassing te zijn met betrekking tot de rechtsgeldigheid van de artikelen 96, 96A en 100 van de Grondwet van Malta?
 - 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moet de bevoegdheid van de minister-president bij de benoeming van de leden van de rechterlijke macht in Malta worden geacht in overeenstemming te zijn met artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten, mede in het licht van artikel 96A van de Grondwet dat in werking is getreden in 2016?
 - 3) Indien de bevoegdheid van de minister-president niet wordt geacht in overeenstemming te zijn met die bepalingen, moet die vaststelling dan alleen in aanmerking worden genomen bij toekomstige benoemingen of dient het ook gevolgen te hebben voor eerdere benoemingen?

Verzoek om een versnelde procedure

- 40 Aangezien deze vragen niet enkel van openbaar en nationaal belang zijn maar ook de continuïteit en de grondslag van het rechtsstelsel ernstig ter discussie stellen en aangezien de beantwoording ervan beslissend is voor de uitkomst van deze zaak, verzoekt de rechter het Hof van Justitie om deze zaak met spoed te behandelen via de versnelde procedure waarin artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie voorziet.