



Datum van inontvangstneming : 17/10/2018

Zaak C-558/18

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

3 september 2018

Verwijzende rechter:

Sąd Okręgowy w Łodzi (Polen)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

31 augustus 2018

Verzoekende partij:

Miasto Łowicz

Verwerende partij:

Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki

[OMISSIS]

[OMISSIS]

BESLISSING

31 augustus 2018

De *Sąd Okręgowy w Łodzi Wydział I Cywilny* (rechter in eerste aanleg Łódź, Eerste civiele kamer, Polen) [OMISSIS] heeft

na de mondelinge behandeling in raadkamer,

op 31 augustus 2018 te Łódź ,

in het geding betreffende de vordering die door **Miasto Łowicz** (stad Łowicz, Polen) is ingesteld

tegen **Skarb Państwo – Wojewoda Łódzki** (schatkist – woiwode Łódź, Polen)

en betrekking heeft op de betaling van een bedrag van 2 357 148 Poolse zloty (PLN) (ongeveer 547 612 EUR),

het volgende beslist: het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) wordt krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”) verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag betreffende de uitlegging van bepalingen van Unierecht: [**Or. 2**]

I. Prejudiciële vraag

Dient artikel 19, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: „VEU”) aldus te worden uitgelegd dat de daaruit voortvloeiende verplichting van de lidstaten om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren in de weg staat aan bepalingen die het risico van afbreuk aan de waarborg van een onafhankelijke tuchtprocedure tegen rechters in Polen aanzienlijk verhogen door:

- 1) politieke beïnvloeding van het verloop van tuchtprocedures,*
- 2) het ontstaan van een risico dat de tuchtregeling wordt gebruikt met het oog op politieke controle over de inhoud van rechterlijke beslissingen en*
- 3) de mogelijkheid om in het kader van tuchtprocedures tegen rechters gebruik te maken van door middel van strafbare feiten verkregen bewijsmateriaal?*

II. Relevante wettelijke bepalingen

II.1. Unierecht

Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU [OMISSIS]

„De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.”

Artikel 2 VEU [OMISSIS]

„De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor [...] de rechtsstaat [...]. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen [...].”

Artikel 4, lid 3, VEU [OMISSIS]

„Krachtens het beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.

De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.

De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.” [Or.3]

II.2. Pools recht.

1. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r, o Sądzie Najwyższym (wet van 8 december 2017 betreffende de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie), Dz. U.van 2018, pos. 5, 650, 771, 847, 848, 1045, 1443)

Artikel 3

„De *Sąd Najwyższy* bestaat uit de volgende kamers:

[...]

5) tuchtkamer.”

Artikel 27

„§ 1. De tuchtkamer is bevoegd voor:

- 1) tuchtzaken:
 - a) zaken betreffende rechters van de *Sąd Najwyższy*,
 - b) zaken die door de *Sąd Najwyższy* worden onderzocht met betrekking tot tuchtprocedures die worden gevoerd op grond van de hiernavolgende wetten:

[OMISSIS]

- *ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych* (wet van 21 augustus 1997 betreffende de organisatie van militaire rechterlijke instanties) [OMISSIS],

- [OMISSIS],

- *ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych* (wet van 27 juli 2001 betreffende de organisatie van gemeenrechtelijke rechterlijke instanties),

- [OMISSIS].

2) zaken betreffende het arbeids- en sociale zekerheidsrecht met betrekking tot rechters van de *Sąd Najwyższy*;

3) zaken betreffende de pensionering van rechters van de *Sąd Najwyższy*.

§ 2. De tuchtkamer bestaat uit de volgende afdelingen:

1) eerste afdeling;

2) tweede afdeling.

§ 3. De eerste afdeling neemt inzonderheid kennis van:

1) zaken betreffende rechters van de *Sąd Najwyższy*,

2) zaken betreffende rechters en openbare aanklagers, die betrekking hebben op tuchtrechtelijke inbreuken die kwalificeren als opzettelijke strafbare feiten die door het openbaar ministerie kunnen worden vervolgd, en op inbreuken als bepaald in het in artikel 97, lid 3, bedoelde verzoek.

§ 4. De tweede afdeling neemt inzonderheid kennis van:

1) beroepen tegen de beslissingen van tuchtrechtelijke instanties in eerste aanleg in zaken betreffende rechters en openbare aanklagers, alsmede tegen de beslissingen en beschikkingen waarmee de procedure wordt beëindigd voordat uitspraak is gedaan;

2) cassatieberoepen tegen tuchtrechtelijke beslissingen;

3) beroepen tegen beslissingen van de *Krajowa Rada Sądownictwa* (nationale raad voor de magistratuur, Polen).” **[Or. 4]**

Artikel 29.

„De rechters van de *Sąd Najwyższy* worden ter uitvoering van dit ambt benoemd door de president van de Republiek Polen, op voordracht van de nationale raad voor de magistratuur.”

2. Ustawa z dnia 12 maja 2011 r, o Krajowej Radzie Sądownictwa (wet van 12 mei 2011 betreffende de nationale raad voor de magistratuur, Dz. U.van 2018, pos. 389, 848, 1045)

Artikel 3

„2. Bovendien vervult de raad andere bij wet bepaalde taken, en met name:

[...]

4) verkiest hij de *rzecznik dyscyplinarny* (tuchtfunctionaris¹) voor de rechters die zetelen in gemeenrechtelijke rechterlijke instanties en voor de rechters in opleiding, alsook de tuchtfunctionaris voor de rechters die zetelen in militaire rechterlijke instanties.”

Artikel 7

„De eerste voorzitter van de *Sąd Najwyższy* alsook de voorzitter van de *Naczelny Sąd Administracyjny* (hoogste bestuursrechter) en de *Minister Sprawiedliwości* (minister van Justitie) zijn leden van de [nationale] raad [voor de magistratuur] voor de duur van hun ambt.”

Artikel 8

„1. De door de president van de Republiek Polen benoemde persoon oefent zijn ambt uit binnen de [nationale] raad [voor de magistratuur] zonder beperking van de duur van dat ambt, en kan te allen tijde uit het ambt worden ontheven.

2. Het mandaat van de door de president benoemde persoon verstrijkt uiterlijk drie maanden na afloop van het mandaat van de president van de Republiek Polen of nadat de functie van president van de Republiek Polen vacant is geworden.”

Artikel 9

„1. De *Sejm* (lagerhuis van het parlement) kiest uit zijn afgevaardigden vier leden voor de [nationale] raad [voor de magistratuur] voor een periode van vier jaar.

2. De *Senat* (hogerhuis van het parlement) kiest uit zijn senatoren twee leden voor die raad, voor een periode van vier jaar.

3. De door de *Sejm* en de *Senat* aangewezen leden van die raad vervullen hun ambt tot op het moment dat nieuwe leden worden verkozen.”

Artikel 9a

„1. De *Sejm* kiest uit de rechters van de *Sąd Najwyższy*, de gemeenrechtelijke rechterlijke instanties, de administratieve rechterlijke instanties en de militaire rechterlijke instanties 15 leden voor de [nationale] raad [voor de magistratuur], voor een gemeenschappelijk mandaat van vier jaar.

2. Bij het maken van de in lid 1 bedoelde keuze houdt de *Sejm* er zoveel mogelijk rekening mee dat binnen die raad rechters van verschillende soorten en niveaus van rechterlijke instanties vertegenwoordigd moeten zijn.

¹ Noot van de vertaler: de *rzecznik dyscyplinarny* (tuchtfunctionaris) vervult de rol van aanklager in het kader van de tuchtprocedure.

3. Het gemeenschappelijk mandaat van de uit de rechters gekozen nieuwe leden van die raad vangt aan op de dag volgend op die waarop zij zijn gekozen. De uittredende leden van de raad oefenen hun ambt uit tot op het moment dat het gemeenschappelijke mandaat van de nieuwe leden van de raad aanvangt.”

Artikel 10

„Een rechter kan het ambt van verkozen lid van de raad slechts gedurende twee mandaten vervullen.” [Or. 5]

Artikel 11a

„2. Groepen die ten minste 1) tweeduizend burgers van de republiek Polen die achttien jaar of ouder zijn, volledig handelingsbekwaam zijn en over hun burgerrechten beschikken, en 2) vijftwintig rechters, met uitzondering van gepensioneerde rechters, verenigen zijn gerechtigd om een kandidaat-lid van de raad voor te stellen.”

Artikel 11d

„1. De *Marszałek Sejmu* (voorzitter van de *Sejm*) nodigt de parlementaire fracties uit om binnen een termijn van zeven dagen de kandidaten aan te duiden voor de posten van leden van de [nationale] raad [voor de magistratuur].

2. Elke parlementaire fractie draagt voor de posten van leden van de raad, uit de rechters wier kandidaturen werden voorgesteld overeenkomstig artikel 11 a, niet meer dan negen kandidaten voor.

3. Indien het totale aantal door de parlementaire fracties voorgedragen kandidaten minder dan vijftien bedraagt, duidt het *Prezydium Sejmu* (bestuur van de *Sejm*) kandidaten aan uit de overeenkomstig artikel 11a voorgestelde kandidaten, tot het aantal van vijftien is bereikt.

4. De bevoegde parlementaire commissie stelt een lijst op van kandidaten door uit de overeenkomstig leden 2 en 3 voorgedragen kandidaten vijftien kandidaten te kiezen voor de posten van de leden van de raad, met dien verstande dat er van iedere parlementaire fractie ten minste één kandidaat is opgenomen die werkzaam is geworden binnen een termijn van zestig dagen na de eerste zitting van het wetgevend jaar waarin de verkiezing heeft plaatsgevonden, voor zover die kandidaat is voorgedragen door een fractie in het kader van de in lid 2 bedoelde voordracht.

5. Tijdens de eerstvolgende zitting worden de leden van de raad voor een gemeenschappelijk mandaat van vier jaar door de *Sejm* gekozen met een meerderheid van drie vijfde van de stemmen, in aanwezigheid van ten minste de helft van het wettelijk aantal afgevaardigden, waarbij wordt gestemd over de in lid 4 bedoelde lijst van kandidaten.

6. Indien de leden van de raad niet worden gekozen volgens de in lid 5 bedoelde procedure, kiest het parlement de leden van de raad met volstreekte meerderheid van de stemmen, in aanwezigheid van ten minste de helft van het wettelijk aantal afgevaardigden, waarbij wordt gestemd over de in lid 4 bedoelde lijst van kandidaten.”

3. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (wet van 27 juli 2001 betreffende de organisatie van de gemeenrechtelijke rechterlijke instanties, Dz. U. van 2018 r., pos. 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045, 1443)

Artikel 22a

„§ 5. Een rechter of bijzitter wiens taken dusdanig zijn herverdeeld dat de omvang van zijn verantwoordelijkheden is gewijzigd, met name door een overplaatsing naar een andere afdeling van de betrokken rechterlijke instantie, kan binnen een termijn van zeven dagen na toewijzing van zijn nieuwe verantwoordelijkheden bezwaar aantekenen bij de nationale raad voor de magistratuur. Bezwaar staat niet open:

- 1) in geval van overplaatsing naar een afdeling die moet oordelen over zaken die dezelfde materie betreffen;
- 2) in het geval op grond van de op andere rechters toepasselijke regels binnen eenzelfde afdeling verantwoordelijkheden worden toegewezen, en in het bijzonder bij herroeping van een plaatsing binnen een sectie of binnen een andere vorm van specialisatie. **[Or. 6]**

§ 6. Het in § 5 bedoelde bezwaar wordt aangetekend via de *prezes* (voorzitter) van de rechterlijke instantie die is overgegaan tot de herverdeling van de taken waartegen wordt opgekomen. De voorzitter maakt het bezwaar binnen de veertien dagen na ontvangst ervan over aan de nationale raad voor de magistratuur, waarbij hij standpunt inneemt in de zaak. De raad neemt een beslissing tot toewijzing of afwijzing van het door de rechter aangetekende bezwaar, daarbij rekening houdend met de in lid 1 bedoelde elementen. De beslissing van de raad inzake het in lid 5 bedoelde bezwaar moet niet worden gemotiveerd. De beslissing van de raad is niet vatbaar voor beroep. Totdat een beslissing is getroffen, vervult de betrokken rechter of bijzitter zijn bestaande taken.”

Artikel 82c

„De rechter is verplicht tot uitvoering van de taken die gepaard gaan met de verantwoordelijkheden die op hem rusten als lid van de tuchtrechtelijke instantie bij de rechterlijke instantie in tweede aanleg.”

Artikel 107

„§ 1. Een rechter is tuchtrechtelijk aansprakelijk voor ambtsmisdrijven, met inbegrip van kennelijke en grove schending van rechtsregels en van schending van de waardigheid van het ambt (tuchtrechtelijke overtredingen).

§ 2. Een rechter is ook tuchtrechtelijk aansprakelijk voor zijn gedrag voorafgaand aan de aanvaarding van zijn ambt indien hij door dat gedrag tekortschoot in de verplichtingen van het openbare ambt dat hij op dat moment vervulde, of indien daaruit blijkt dat hij het ambt van rechter onwaardig is.”

Artikel 109a

„§ 1. Een door een tuchtrechtelijke instantie uitgesproken onherroepelijk geworden uitspraak wordt openbaar gemaakt.

§ 2. De tuchtrechtelijke instantie kan afzien van het openbaar maken van die uitspraak indien dat niet noodzakelijk is om de doelstellingen van de tuchtprocedure te bereiken of indien dat noodzakelijk is ter bescherming van een rechtmatig particulier belang [...].”

Artikel 110

„§ 1. Bevoegd voor tuchtzaken met betrekking tot rechters, zijn:

1) in eerste aanleg:

a) de tuchtrechtelijke instanties bij de rechterlijke instanties in tweede aanleg, in een formatie van drie rechters,

b) de *Sąd Najwyższy*, samengesteld uit twee rechters van de tuchtkamer en een gezworene van de *Sąd Najwyższy*, voor zaken met betrekking tot tuchtrechtelijke inbreuken die kwalificeren als opzettelijke strafbare feiten die door het openbaar ministerie kunnen worden vervolgd of van opzettelijke strafbare feiten van fiscale aard, of voor zaken in het kader waarvan de *Sąd Najwyższy* een verzoek tot onderzoek van het tuchtgeschil heeft ingediend vergezeld van de vaststelling van een inbreuk;

2) in tweede aanleg: de *Sąd Najwyższy*, samengesteld uit twee rechters van de tuchtkamer en een gezworene van de *Sąd Najwyższy*.”

Artikel 110a.

„§ 1. De minister van Justitie vertrouwt de taak van rechter bij een tuchtrechtelijke instantie bij een rechterlijke instantie in tweede aanleg toe aan lid van een gemeenrechtelijke rechterlijke instantie met ten minste tien jaar ervaring als rechter, na raadpleging van de nationale raad voor de magistratuur.” **[Or. 7]**

Artikel 112

„§ 3. De minister van Justitie benoemt de tuchtfunctionaris voor de rechters van de gemeenrechtelijke rechterlijke instantie, alsook diens twee plaatsvervangers, voor een mandaat van vier jaar.”

Artikel 112b

„§ 1. De minister van Justitie kan een tuchtfunctionaris van het ministerie van Justitie benoemen om een bepaalde zaak betreffende een rechter te behandelen. De tussenkomst van die tuchtfunctionaris sluit de tussenkomst van iedere andere gemachtigde in deze zaak uit.

§ 2. De tuchtfunctionaris van de minister van Justitie wordt benoemd uit de rechters van de gemeenrechtelijke rechterlijke instanties of van de *Sąd Najwyższy*. Inzake tuchtrechtelijke inbreuken die kwalificeren als opzettelijke strafbare feiten die door het openbaar ministerie kunnen worden vervolgd, kan die tuchtfunctionaris tevens worden benoemd uit de openbare aanklagers die door de *Prokurator Krajowy* (nationaal openbaar aanklager) zijn aangewezen. In met redenen omklede gevallen, inzonderheid wanneer de tuchtfunctionaris van de minister van Justitie overlijdt of zijn ambt gedurende lange tijd niet kan uitoefenen, wijst de minister in zijn plaats een andere rechter aan, of, in het geval van tuchtrechtelijke inbreuken die kwalificeren als opzettelijke strafbare feiten die door het openbaar ministerie kunnen worden vervolgd, een andere rechter of openbaar aanklager.

§ 3. De tuchtfunctionaris van de minister van Justitie kan op verzoek van die minister een procedure inleiden of tussenkomen in een lopende procedure.

§ 4. De benoeming van een tuchtfunctionaris van de minister van Justitie geldt als een verzoek om een onderzoek in te stellen of een tuchtprocedure in te leiden.”

Artikel 114

„§ 1. Op verzoek van de minister van Justitie, de president van de *sąd apelacyjny* (rechterlijke instantie in tweede aanleg) of van de *sąd okręgowy* (regionale rechtbank), het *kolegium* (college) van de rechterlijke instantie in tweede aanleg of van de regionale rechtbank, de nationale raad voor de magistratuur, of uit eigen beweging, stelt de tuchtfunctionaris een onderzoek in nadat hij de omstandigheden waaruit een tuchtrechtelijke inbreuk blijkt heeft vastgesteld. Het onderzoek moet worden gevoerd binnen een termijn van dertig dagen na de eerste door de tuchtfunctionaris genomen maatregel.

[...]

§ 9. Indien de tuchtfunctionaris vaststelt dat er geen grond bestaat om een tuchtprocedure in te leiden op verzoek van de bevoegde autoriteit, neem hij een beslissing houdende weigering tot inleiding van een dergelijke procedure. Een kopie van die beslissing wordt betekend aan de autoriteit die het verzoek tot inleiding van de procedure heeft ingediend, aan het college van de regionale

rechterlijke instantie respectievelijk de rechterlijke instantie in tweede aanleg, en aan de beschuldigde persoon. Een kopie van die beslissing wordt tevens betekend aan de minister van Justitie, die daartegen binnen een termijn van dertig dagen verzet kan aantekenen. Dat verzet geldt als verplichting om een tuchtrechtelijke procedure in te leiden, en de door de minister van Justitie gegeven instructies inzake het vervolg van de procedure zijn bindend voor de tuchtfunctionaris. [Or. 8]

§ 10. Indien de tuchtprocedure geen grond oplevert om bij de tuchtrechtelijke instantie een verzoek om onderzoek van het tuchtdossier in te dienen, beslist de tuchtfunctionaris om de tuchtprocedure af te sluiten.

§ 11. De beschuldigde persoon, de autoriteit die het verzoek om inleiding van de tuchtprocedure heeft ingediend, en het bevoegde college kunnen binnen een termijn van zeven dagen na de kennisgeving van die beslissing bij een tuchtrechtelijke instantie beroep instellen tegen de onder § 10 bedoelde beslissing.”

Artikel 115a

„§ 1. De ongerechtvaardigde afwezigheid van de beschuldigde persoon (indien deze dienaangaande werd geïnformeerd) of van diens vertegenwoordiger bij een zitting of een mondelinge behandeling, schort het onderzoek van de zaak niet op.

§ 2. Indien het onmogelijk is de zaak te onderzoeken wegens een gerechtvaardigde afwezigheid van de beschuldigde persoon, en indien die laatste geen vertegenwoordiger heeft, wijst de tuchtrechtelijke instantie er hem ambtshalve een toe, waarbij zij tevens een termijn stelt waarbinnen diezelfde vertegenwoordiger kennis kan nemen van de stukken van het dossier.

§ 3. De tuchtrechtelijke instantie zet de procedure voort ondanks de gerechtvaardigde afwezigheid van de (naar behoren geïnformeerde) beschuldigde persoon, tenzij dit indruist tegen het belang van de betrokken tuchtprocedure.”

Artikel 115b

§ 1. De tuchtrechtelijke instantie kan een beschikking uitspreken wanneer zij, op basis van de door de tuchtfunctionaris verzamelde elementen, van oordeel is dat over de omstandigheden van de inbreuk en de schuld van de beschuldigde persoon geen enkele twijfel bestaat en dat de oplegging van de in artikel 109, § 1, punten 1 tot en met 3, bepaalde sancties volstaat.

§ 2. De beschikking wordt uitgesproken door een tuchtrechtelijke instantie, bestaande uit één rechter.

§ 3. Op grond van de beschikking wordt de in artikel 109, lid 1, punt 2a, bedoelde straf vastgesteld op 5 % tot 10 % van de basisbezoldiging, over een periode van zes maanden tot een jaar.”

Artikel 115c

„Bewijzen die in het kader van een strafrechtelijke procedure zijn verkregen overeenkomstig de artikelen 168b, 237 of 237a van de *Kodeksu postępowania karnego* (wetboek van strafvordering) of die na uitvoering van operationele controle zijn verkregen, kunnen in het kader van een tuchtprocedure worden gebruikt.”

Artikel 125

„De nationale raad voor de magistratuur, de eerste voorzitter van de *Sąd Najwyższy* en de minister van Justitie kunnen om heropening van de tuchtprocedure verzoeken.”

Artikel 126

„§ 1. Een tuchtprocedure kan tegen de beschuldigde persoon worden heropend indien de sluiting van de procedure of de uitspraak van de beslissing heeft plaatsgevonden naar aanleiding van een strafbaar feit of indien, binnen een termijn van vijf jaar na sluiting van de procedure of na uitspraak van de beslissing, nieuwe omstandigheden of bewijsstukken aan het licht komen die een veroordeling of oplegging van een zwaardere straf hadden kunnen rechtvaardigen.” **[Or. 9]**

Artikel 129

„§ 1. De tuchtrechtelijke instantie kan een rechter tegen wie een tuchtprocedure of een procedure wegens onbekwaamheid is ingeleid, schorsen, zulks ook wanneer een beslissing wordt genomen die het mogelijk maakt om de betrokken rechter strafrechtelijk aansprakelijk te stellen.

§ 2. Indien de tuchtrechtelijke instantie een beslissing houdende toestemming om een rechter strafrechtelijk aansprakelijk te stellen voor een opzettelijk strafbaar feit dat door het openbaar ministerie kan worden vervolgd, gaat zij over tot een ambtshalve schorsing van die rechter.

§ 3. Bij schorsing van een rechter, vermindert de tuchtrechtelijke instantie diens bezoldiging met 25 % tot 50 % voor de duur van die schorsing. Deze bepaling geldt niet voor personen tegen wie een procedure wegens onbekwaamheid is ingeleid.

§ 3a. Indien de tuchtrechtelijke instantie een beslissing neemt die het mogelijk maakt om een gepensioneerd rechter strafrechtelijk aansprakelijk te stellen voor een opzettelijk strafbaar feit dat door het openbaar ministerie kan worden vervolgd, verlaagt zij ambtshalve het bedrag van zijn pensioen met 25 % tot 50 % voor de duur van de tuchtprocedure.

§ 4. Indien de tuchtprocedure is afgesloten of tot vrijspraak heeft geleid, worden alle bestanddelen van de bezoldiging of het pensioen alsnog volledig uitbetaald.”

4. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (wet van 6 juni 1997 betreffende het wetboek van strafvordering, Dz. U. van 2017 r., pos. 1904, van 2008 r., pos. 5, 106, 138, 201, 730, 1467)

Artikel 168a

„Bewijs kan niet uitsluitend op grond dat het is verkregen in strijd met de procedureregels of door middel van een verboden handeling als bedoeld in artikel 1, § 1, van de *Kodeks karny* (wetboek strafrecht) als niet-ontvankelijk worden aangemerkt, tenzij dat bewijs is verkregen in het kader van de uitoefening van officiële taken door een ambtenaar, door moord of doodslag, opzettelijke geweldpleging of vrijheidsberoving.”

III. Voorwerp van het geding en de voor de prejudiciële vraag relevante feiten

1. Als gevolg van een reeks wetswijzigingen die door de wetgevende en uitvoerende macht in Polen zijn doorgevoerd, is het systeem van de tuchtprocedure jegens rechters gewijzigd. Op 3 april 2018 is een nieuwe wet betreffende de *Sąd Najwyższy* (Dz.U. van 2018 r. pos. 5) in werking getreden, waardoor de tuchtregeling voor rechters aan politieke invloeden onderhevig wordt. De bepalingen van die wet moeten worden gelezen in samenhang met die van de wet van 12 mei 2011 betreffende de nationale raad voor de magistratuur [OMISSIS] en die van de wet van 27 juli 2001 betreffende de organisatie van gemeenschappelijke rechterlijke instanties [OMISSIS]. **[Or. 10]**

2. Door die wijzigingen heeft de minister van Justitie (die tevens de hoedanigheid van hoogste openbaar aanklager bezit) een beslissende invloed gekregen op het inleiden en het verloop van tuchtprocedures tegen rechters. Deze wijzigingen hebben ertoe geleid dat binnen de *Sąd Najwyższy* een nieuwe tuchtkamer is ingesteld, die bevoegd is om zowel in eerste als tweede aanleg tuchtzaken tegen rechters te behandelen. Die kamer is samengesteld uit rechters die door de president van de Republiek Polen zijn benoemd, op voorstel van de nationale raad voor de magistratuur die – sinds de door de aan de macht zijnde politieke partij uitgevoerde hervormingen – wordt gekozen door politici. Van zijn 25 leden worden er 15 rechters benoemd door de *Sejm*, het orgaan van de wetgevende macht. De beslissing tot vaststelling van de lijst van de kandidaten waarover tijdens de plenaire vergadering van de *Sejm* kan worden gestemd, wordt verbindend bepaald door een parlementaire commissie. Vier andere leden worden door de *Sejm* gekozen uit de afgevaardigden, twee andere worden door de *Senat* uit zijn leden gekozen. De facto zijn de meeste onder hen ofwel leden van de regerende partij, waartoe de minister van Justitie (hoogste openbaar aanklager) behoort, of door hen voorgedragen en verkozen rechters. De magistratuur heeft met andere woorden geen invloed op de samenstelling van de nationale raad voor de magistratuur, en de huidige samenstelling van het personeel ervan is de afspiegeling van een politieke keuze van de regerende partij in Polen. Deze

situatie is tot uitdrukking gekomen in de individuele beslissingen van die Raad in verband met de werving van de leden van de tuchtkamer van de *Sąd Najwyższy*. Tijdens een zitting van 23 augustus 2018 heeft die raad de president van de Republiek Polen aanbevolen om (op een totaal van zestien plaatsen in die kamer) zes voormalige openbaar aanklagers, waaronder openbaar aanklagers die verbonden zijn met de huidige minister van Justitie (hoogste openbaar aanklager), te benoemen tot rechters van de *Sąd Najwyższy* in die kamer. Dit wekt ernstige vrees ten aanzien van de regelmatigheid en onpartijdigheid van de tuchtprocedures die tegen rechters zullen worden ingeleid. Na zijn laatste hervorming is de nationale raad voor de magistratuur tevens een quasi-tuchtrechtelijk orgaan geworden, dat bevoegd is om kennis te nemen van bezwaren tegen de beslissingen van de voorzitters van rechtelijke instanties die betrekking hebben op de overplaatsing van rechters naar andere rechtsprekende formaties. Honderden voorzitters van rechterlijke instanties in Polen zijn benoemd door de huidige minister van Justitie (hoogste openbaar aanklager). Ook de nationale raad voor de magistratuur bestaat uit voorzitters van de gemeenrechtelijke rechterlijke instanties die individueel door de minister van Justitie zijn benoemd, waarbij deze laatste aan geen enkel concreet criterium was gebonden bij die benoemingen.

3. Deze vrees wordt nog versterkt door het feit dat de minister van Justitie de tuchtrechters bij de rechterlijke instanties in tweede aanleg rechtstreeks benoemt. In de betrokken bepalingen is aan de rechters de verplichting opgelegd om de rol van rechter binnen tuchtrechtelijke instanties op zich te nemen. Wanneer een rechter weigert deze verplichting na te komen, kan tegen hem een tuchtprocedure worden opgestart. De minister van Justitie benoemt autonoom tevens [Or. 11] de tuchtfunctionaris voor de rechters zetelend in gemeenrechtelijke rechterlijke instanties, alsook diens twee plaatsvervangers. Op die manier oefent die minister een bijzonder grote invloed uit op de instelling van tuchtrechtelijke vervolging tegen rechters, nu hij dit autonoom kan doen. Bovendien is er aan de tuchtprocedure een nieuwe instantie toegevoegd, namelijk de tuchtfunctionaris van de minister van Justitie. Deze laatste kan ad hoc, buiten de normale structuur van het systeem van de tuchtrechtelijke procedure, door de minister van Justitie worden aangesteld om een bepaalde zaak met betrekking tot een rechter te behandelen. De tuchtfunctionaris van de minister van Justitie is op procedureel vlak bevoorrecht ten opzichte van andere functionarissen, aangezien zijn benoeming door de minister van Justitie de tussenkomst van een andere functionaris in een bepaalde tuchtzaak van rechtswege uitsluit. De tuchtfunctionaris van de minister van Justitie moet zelfs geen rechter zijn want in geval van tuchtrechtelijke inbreuken die kwalificeren als opzettelijke strafbare feiten die door het openbaar ministerie kunnen worden vervolgd, kan een dergelijke tuchtfunctionaris krachtens de wet tevens worden aangewezen onder de openbaar aanklagers die zijn geselecteerd door de nationale openbaar aanklager, die niemand minder is dan de minister van Justitie.

4. Overeenkomstig de relevante bepalingen geldt de benoeming van een dergelijke tuchtfunctionaris door de minister van Justitie als een verzoek tot inleiding van een onderzoek of een tuchtprocedure tegen een rechter. Gesteld dat

een andere tuchtfunctionaris (rechter) heeft geweigerd een tuchtprocedure in te leiden, kan de minister van Justitie deze weigering bijgevolg naast zich neer leggen en een dergelijke procedure inleiden via de benoeming van een tuchtfunctionaris van de minister van Justitie.

5. Indien de tuchtfunctionaris vaststelt dat er geen gronden bestaan om een tuchtprocedure tegen een rechter in te leiden, en hij weigert een dergelijke procedure in te leiden, wordt van deze weigering tevens kennisgeving gedaan aan de minister van Justitie, die hiertegen binnen een termijn van dertig dagen verzet kan aantekenen. Dit verzet geldt als een verplichting tot inleiding van een tuchtprocedure; de door de minister van Justitie gegeven instructies met betrekking tot de voortzetting van de procedure zijn bindend voor de tuchtfunctionaris. Bijgevolg kan een politicus, namelijk de minister van Justitie (hoogste openbaar aanklager), een situatie creëren waarin een tuchtprocedure tegen een rechter geen welomlijnd temporeel kader heeft en in de praktijk tot in de eeuwigheid kan duren. De betrokken rechter kan worden geschorst en zijn bezoldiging kan worden verminderd met 25 % tot 50 % voor de duur van die schorsing. **[Or. 12]**

6. De procedurele waarborgen in de tuchtprocedure jegens rechters zijn aanzienlijk beperkt. Een tuchtrechtelijke instantie kan een procedure voeren in weerwil van de gerechtvaardigde afwezigheid van de beschuldigde persoon (indien deze ervan op de hoogte werd gesteld) of diens vertegenwoordiger. Er kunnen beschikkingen worden gegeven.

7. Door (onder meer) de minister van Justitie kan worden verzocht om heropening van de tuchtprocedure tegen de beschuldigde persoon indien er binnen vijf jaar na sluiting van de procedure of na uitspraak van de beslissing nieuwe omstandigheden of bewijsstukken aan het licht komen die een veroordeling of oplegging van een zwaardere straf hadden kunnen rechtvaardigen. Met andere woorden: een uitspraak van een tuchtrechter staat er niet aan in de weg dat de beschuldigde rechter voor hetzelfde feit opnieuw aansprakelijk wordt gesteld.

8. De hierboven aangehaalde bepalingen verlenen aan een politicus, namelijk aan de minister van Justitie (hoogste openbaar aanklager), in Polen een bijna onbegrensde macht inzake tuchtprocedures tegen rechters. De minister wordt een actor die de procedure inleidt en die ook de samenstelling van de tuchtrechtelijke instantie beïnvloedt. Dit, tezamen met de beperking van de aan de beschuldigde persoon geboden procedurele garanties, zorgt ervoor dat de tuchtprocedure tegen rechters in Polen op een inquisitoir proceduremodel gaat lijken. Bovendien zijn de aan nationale rechters verwijtbare inbreuken onnauwkeurig gedefinieerd, waardoor de omvang van de discretionaire bevoegdheden van de minister van Justitie nog toeneemt.

9. Het aldus ingevoerde model van een tuchtprocedure heeft tot gevolg dat de tuchtmagistratuur een instrument kan worden waarmee personen die beslissingen nemen die de zittende machthebbers niet bevallen, kunnen worden verwijderd.

Die zittende machthebbers hebben instrumenten gekregen waarmee zij de rechtspraak kunnen beïnvloeden, omdat de rechters automatisch een afschrikkend effect kunnen voelen aangezien zij, met het oog op de dreiging dat na hun uitspraak een tuchtprocedure wordt ingeleid, geneigd zullen zijn om bij het wijzen van hun uitspraak rekening te houden met wat van hen wordt verwacht door de wetgevende en de uitvoerende macht. Dit vormt een rechtstreekse bedreiging voor de onafhankelijkheid van de rechters, en brengt het risico mee dat justitie wordt misbruikt voor politieke doeleinden. Het risico van aantasting van de onafhankelijkheid van de rechters wordt bovendien aanzienlijk vergroot door de mogelijkheid om in een tegen een rechter gevoerde tuchtprocedure gebruik te maken van bewijs dat is verkregen via een strafbaar feit, wat met name het geval is wanneer de ontvankelijkheid van het bewijs zal worden beoordeeld door personen die tot voor kort een functie bekleedden van openbaar aanklager en rechtstreeks instructies ontvingen van de dienst van de minister van Justitie (hoogste openbaar aanklager), en op aanbeveling van de nationale raad voor de magistratuur zullen zetelen in de tuchtkamer van de *Sąd Najwyższy* (wat inhoudt dat zij hoogst waarschijnlijk kennis zullen moeten nemen van tuchtdossiers betreffende rechters). **[Or. 13]** Deze raad is samengesteld uit personen die hun bevordering tot voorzitter van de rechterlijke instantie te danken hebben aan de minister van Justitie (hoogste openbaar aanklager) of die gedetacheerd waren bij het ministerie van Justitie, wat betekent dat de minister (openbaar aanklager) hun bindende dienstaanwijzingen kon geven.

10. Dit risico is toegenomen door de publieke verklaringen van de minister van Justitie die, [OMISSIS] bij de aankondiging van de wijziging van het model van de tuchtprocedure met name heeft gesteld dat „*we een einde moeten maken aan de denkwijze van die mensen die zichzelf zien als een buitengewone kaste en zich boven de wetten stellen. Om die reden wil ik aankondigen dat ik naar aanleiding van het gisteren door de Sąd Najwyższy uitgesproken schokkende arrest binnenkort een ontwerp zal indienen tot wijziging van de wet betreffende de gemeenschappelijke rechterlijke instanties, waardoor dat soort magistraten als het ware automatisch en van rechtswege zullen worden uitgesloten van hun beroep*”. De woorden van de minister van Justitie hadden betrekking op een beslissing van een strafrechtelijke instantie, waarbij de in eerste aanleg uitgesproken straf werd verminderd. Deze woorden hingen dus rechtstreeks samen met een dreiging om tuchtrechtelijke vervolging in te stellen tegen rechters wier beslissingen niet in overeenstemming waren met de verwachtingen van de zittende machthebbers. De minister van Justitie tezamen met zijn plaatsvervangers en leden van de nationale raad voor de magistratuur hebben meermaals bedreigingen geuit tegen rechters die rechtstreeks toepassing wilden maken van internationaal en Europees recht, die deelnamen aan studiereizen naar de instellingen van de Unie in Brussel en Luxemburg, of die hebben deelgenomen aan manifestaties voor de verdediging van de rechtsstaat of die actief zijn binnen magistratenverenigingen. Ook heeft de afgevaardigde en voorzitter van de [parlementaire] commissie van Justitie en Mensenrechten, Stanisław Piotrowicz, van de partij *Prawo i Sprawiedliwość* [Recht en Rechtvaardigheid], die tevens lid is van de nationale raad voor de magistratuur, vanaf de tribune van de *Sejm* gezegd dat het zijn wens was om „*een*

mentaliteitswijziging te bewerkstelligen bij de rechters, die zichzelf moeten gaan zien als dienaars van de staat en de natie”. De vice-minister van Justitie, Łukasz Piebiak, heeft in het openbaar ermee gedreigd om tuchtrechtelijke vervolging in te stellen tegen rechters die zich voordoen als tegenstanders van de wetgevende en uitvoerende macht. Hij heeft hen het etiket opgeplakt van „zwarte schapen, die we op radicale manier zullen uitroeien”. Er dient te worden benadrukt dat deze bedreiging met tuchtprocedures wordt geuit tegen rechters wegens door hen uitgesproken beslissingen. Dit vormt een rechtstreekse aantasting van het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechter en de rechterlijke instanties. Er bestaat een reële angst dat door de oprichting van de tuchtkamer van de *Sąd Najwyższy* de minister van Justitie erin zal slagen om door middel van het instellen van tuchtrechtelijke vervolging de magistratuur te onderwerpen aan de politiek. [Or. 14]

11. De zaak die aan de verwijzende rechter werd voorgelegd betreft de toepassing van artikel 49 van de *ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (wet van 13 november 2003 betreffende de inkomsten van de lokale overheden, Dz. U. van 2017 pos. 1453, 2203, 2260, van 2018, pos. 317). De zaak heeft als zodanig betrekking op het openbaar gezag. Verzoekster in casu is de gemeente (stad) Łowicz, verweerder is de schatkist, vertegenwoordigd door het regionaal bestuur van Łódź. De door verzoekster ingediende vordering betreft een bedrag van 2 357 148 PLN (ongeveer 547 612 EUR), dat volgens verzoekster resulteert uit het feit dat de bijdragen die zij tussen 2005 en 2015 ontving om aan haar toevertrouwde overheidstaken uit te voeren te laag waren, aangezien deze bijdragen niet de werkelijke kosten dekten die waren verbonden met de uitvoering van die taken door de gemeente. In casu is in het kader van een eerste fase van de procedure een bevel tot betaling uitgesproken. Dit bevel kon echter niet ten uitvoer worden gelegd omdat verweerder er succesvol verzet tegen had ingesteld. Na verwijzing van de zaak met het oog op een onderzoek volgens een gewone procedure, werden bewijzen afkomstig uit documenten, getuigenverklaringen en deskundigenverslagen samengevoegd. Het huidige verloop van de procedure wijst erop dat het hoogst waarschijnlijk is dat de te geven beslissing in de zaak nadelig zal uitvallen voor de schatkist. Voor de prejudiciële vraag zijn de volgende aspecten belangrijk: de hierboven aangehaalde feitelijke omstandigheden, in verbinding met de nieuwe gepolitiseerde tuchtregeling voor rechters, alsook de bepalingen (aangehaald in het gedeelte betreffende het rechtskader) met betrekking tot de wet betreffende de organisatie van de gemeenschappelijke rechterlijke instanties, de wet betreffende de *Sąd Najwyższy* en de wet betreffende de nationale raad voor de magistratuur. Deze elementen hebben bij de verwijzende rechter de vrees doen ontstaan dat wanneer hij in een bepaalde richting zou oordelen, de leden van de rechtsprekende formatie tuchtrechtelijk zouden kunnen worden vervolgd.

IV. Redenen waarom de verwijzende rechter de vraag inzake uitlegging van Unierechtelijke bepalingen onderzoekt, en het verband dat die rechter ziet tussen die bepalingen en de nationale rechtsregels die in casu toepassing vinden

12. De in het vorige punt van de onderhavige prejudiciële verwijzing vermelde vrees van de verwijzende rechter brengt met zich dat de in het gedeelte betreffende het rechtskader geciteerde bepalingen van de wet betreffende de organisatie van gemeenschappelijke rechterlijke instanties, de wet betreffende de *Sąd Najwyższy* en de wet betreffende de nationale raad voor de magistratuur, van doorslaggevend belang zijn voor de beslechting van het geding en voor de uitspraak van de verwijzende rechter. Het beslechten van dit geding kan voor de rechters die zetelen in de rechtsprekende formatie immers leiden tot politiek gemotiveerde tuchtstraffen [Or. 15] die worden gebaseerd op de bepalingen van de bovengenoemde nationale wetten. Volgens de verwijzende rechter wordt daardoor artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU geschonden. Door schending van de onafhankelijkheid van de rechters, wordt een partij immers beroofd van een gedeelte van zijn recht op een daadwerkelijke rechtsbescherming, dat de lidstaten krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU moeten verzekeren. Daarom is het volgens de verwijzende rechter noodzakelijk om die Verdragsbepaling uit te leggen om in casu te kunnen oordelen, voor zover zij tevens betrekking heeft op het hoofdgeding. De prejudiciële vraag voldoet dus aan de in artikel 267 VWEU in dat verband gestelde vereiste, volgens hetwelk „[...] indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen voor een rechterlijke instantie van een der lidstaten, [...] deze instantie, indien zij een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis, het Hof van Justitie [kan] verzoeken over deze vraag een uitspraak te doen [...]”.

13. Het dient te worden benadrukt dat de in het vorige punt aangehaalde bewoordingen van artikel 267 VWEU aan de nationale verwijzende rechter een zekere vrijheid laten om te bepalen of bij de oplossing van het geding de uitlegging van sommige wettelijke bepalingen door het Hof noodzakelijk is. De keuze van het rechtskader waarop de prejudiciële vraag betrekking heeft, moet echter voldoende gemotiveerd zijn in de verwijzingsbeslissing. Met betrekking tot het gebied waarop de onderhavige prejudiciële vraag betrekking heeft, hebben de bepalingen inzake de tuchtprocedure tegen rechters een werkelijk (en niet louter hypothetisch) belang voor de beslechting van het geding.

14. Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU bepaalt dat „de lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren”. Zoals het Hof heeft bevestigd in het arrest van 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), moet deze bescherming daadwerkelijk zijn. Het beginsel van daadwerkelijke bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het recht van de Unie ontnemen en waarnaar artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU verwijst, is immers een algemeen beginsel van Unierecht dat uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeit en dat is

neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (hierna: „EVRM”) dat op 4 november 1950 te Rome werd ondertekend, en meer recentelijk in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) (punt 35 van het arrest). Bovendien is het inherent aan het bestaan van een rechtsstaat dat er effectieve rechterlijke toetsing bestaat om de naleving van de bepalingen van Unierecht te verzekeren (punt 36 van het arrest). Hieruit volgt dat elke lidstaat moet verzekeren dat de instanties die als „rechterlijke instantie” – in de zin [Or. 16] van het Unierecht – deel uitmaken van zijn stelsel van beroepsmogelijkheden, voldoen aan de vereisten van een daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden (punt 37 van dat arrest).

15. In het hierboven genoemde arrest (C-64/16) heeft het Hof eraan herinnerd dat overeenkomstig artikel 2 VEU de Unie is gebaseerd op „waarden, zoals de rechtsstaat, die de lidstaten gemeen hebben in een samenleving die onder meer door rechtvaardigheid wordt gekenmerkt” (punt 30 van het arrest). Gelet op het feit dat de Unie een unie is die wordt beheerst door het recht, waarin de justitiabelen het recht hebben om tegen iedere beschikking of enigerlei andere nationale handeling waarmee ten aanzien van hen een handeling van de Unie van algemene strekking wordt toegepast, in rechte op te komen (punt 31 van het arrest), vertrouwt artikel 19 VEU, „dat het in artikel 2 VUE verankerde rechtsstaatsbeginsel concretiseert, het rechterlijk toezicht op de eerbiediging van de rechtsorde van de Unie niet alleen toe aan het Hof maar ook aan de rechters van de lidstaten” (punt 32 van het arrest). De nationale rechters vervullen aldus, in samenwerking met het Hof, een taak die hun gezamenlijk is opgedragen om de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en de toepassing van de Verdragen te waarborgen (punt 33 van het arrest). Het staat aan de lidstaten om krachtens het in artikel 4, lid 3, eerste alinea, VEU genoemde beginsel van loyale samenwerking, de toepassing en de eerbiediging van het recht van de Unie te waarborgen, met inbegrip van het voor de justitiabelen voorzien in de nodige rechtsmiddelen om een daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren (punt 34 van het arrest). Voor zover de nationale rechterlijke instanties uitspraak kunnen doen over vragen betreffende de toepassing of de uitlegging van het recht van de Unie overeenkomstig artikel 4, lid 3, VEU, moet de betrokken lidstaat waarborgen dat deze instantie voldoet aan de vereisten die inherent zijn aan een daadwerkelijke rechtsbescherming overeenkomstig artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU (punt 40 van het arrest).

16. De onafhankelijkheid van de betrokken rechterlijke instantie is een wezenlijke voorwaarde voor het verzekeren van een daadwerkelijke rechtsbescherming. De waarborg van onafhankelijkheid, die onlosmakelijk verbonden is met de rechterlijke opdracht, is niet alleen geboden op het niveau van de Unie – met betrekking tot de rechters en de advocaten-generaal van het Hof zoals artikel 19, lid 2, derde alinea, VEU bepaalt – maar ook op het niveau van de lidstaten, met betrekking tot de nationale rechterlijke instanties (punten 41 en 42 van het arrest).

17. In het arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), heeft het Hof een niet-exhaustieve definitie geformuleerd van het begrip onafhankelijkheid. De verwijzende rechter vraagt zich af of het in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU bedoelde begrip van daadwerkelijke rechtsbescherming verenigbaar is met de bepalingen van nationaal recht die via het model van de tuchtprocedure van invloed zijn op de onafhankelijkheid van de rechters.

18. In zijn arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) heeft het Hof geoordeeld dat het vereiste van onafhankelijkheid van de rechters behoort tot de kern van het grondrecht op een eerlijk proces, [Or. 17] dat – als waarborg dat alle door de justitiabelen aan het Unierecht ontleende rechten worden beschermd en de in artikel 2 VEU verankerde waarden die de lidstaten gemeen hebben, met name de waarde van de rechtsstaat, worden behouden – van het grootste belang is (punt 48 van het geciteerde arrest). Daarbij moet eraan worden herinnerd dat het vereiste van onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties, dat tot de kern van dit recht behoort, onlosmakelijk verbonden is met de rechterlijke opdracht en twee aspecten omvat. Het eerste, externe, aspect veronderstelt dat de betrokken instantie haar taken volledig autonoom uitoefent, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, en aldus beschermd is tegen tussenkomsten of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in gevaar zouden kunnen brengen en hun beslissingen zouden kunnen beïnvloeden (punt 63 van het aangehaalde arrest).

19. In datzelfde arrest heeft het Hof geoordeeld dat het vereiste van onafhankelijkheid ook gebiedt dat de tuchtregels voor de personen met een rechterlijke opdracht de noodzakelijke waarborgen bieden om elk gevaar uit te sluiten dat dergelijke regels worden gebruikt als systeem om politieke controle over de inhoud van de rechterlijke beslissingen te houden. In een dergelijke context dient te worden benadrukt dat regels waarbij zowel de gedragingen die tuchtrechtelijke overtredingen opleveren als de concreet daarop toepasselijke sancties worden omschreven, waarbij wordt voorzien in de tussenkomst van een onafhankelijke instantie volgens een procedure waarmee de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest neergelegde rechten, waaronder de rechten van de verdediging, volledig worden gewaarborgd en waarbij wordt voorzien in de mogelijkheid om in rechte op te komen tegen de beslissingen van de tuchtinstanties, een geheel van essentiële waarborgen vormen voor het behoud van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht (punt 67 van het hierboven aangehaalde arrest). De verwijzende rechter wenst een uitlegging over de vraag of de bevindingen in zaak C-216/18 PPU tevens van toepassing zijn op het Poolse model van de tuchtprocedure voor rechters. De verwijzende rechter vraagt zich met name af of rechtsregels die het mogelijk maken dat een model van tuchtprocedure wordt ingevoerd waarin sprake is van inmenging en van druk uit de politieke wereld, en dat in het kader van tuchtprocedures tegen rechters gebruik

wordt gemaakt van bewijzen die via strafbare feiten zijn verkregen, verenigbaar zijn met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.

20. De verwijzende rechter is van oordeel dat het Poolse model van tuchtprocedures inbreuk maakt op het vereiste van een daadwerkelijke rechtsbescherming overeenkomstig artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. De beantwoording van deze vraag is relevant voor de beslechting van het geding en voor het nemen van een beslissing in casu, zoals aangegeven in de punten 14 en 15 (hierboven). **[Or.18]**

21. Opgemerkt dient te worden dat overeenkomstig artikel 6, lid 3, VEU, de grondrechten, zoals zij worden gewaarborgd door het EVRM en zoals zij voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, als algemene beginselen deel uitmaken van het recht van de Unie. Parallel daarmee heeft het Europees Hof voor de rechten van de mens in het arrest van 9 januari 2013, Oleksandr Volkov tegen. Oekraïne (CE:ECHR:2013:0109JUD 002172211) benadrukt dat de lidstaten verplicht waren om te preciseren welke strafbare feiten de tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van nationale rechters in het gedrag kon brengen. De Europese Commissie voor democratie door het recht (hierna: „commissie van Venetië”) van de Raad van Europa raadt tevens als een goede praktijk aan dat de lidstaten in hun nationale recht een exhaustieve lijst opnemen van specifieke tuchtrechtelijke overtredingen, in plaats van een algemene definitie te geven die mogelijk te vaag zou kunnen blijken [*„Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe, and of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on the draft law On disciplinary liability of judges of the Republic of Moldova, CDL-AD(2014)006, § 15” (Avis conjoint sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova) (Gezamenlijk advies met betrekking tot het wetsontwerp inzake de tuchtrechtelijke verantwoordelijkheid van rechters in de Republiek Moldavië, CDL-AD(2014)006, punt 15)*]. Die lijst moet voldoende duidelijk zijn, ten eerste opdat de betrokken rechter zich bewust kan zijn van de gevolgen van zijn gedrag, en ten tweede om de uitvoering van de tuchtprocedures minder arbitrair te maken [*„Joint opinion of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on the draft amendments to the legal framework on the disciplinary responsibility of judges in the Kyrgyz Republic, CDL-AD(2014)018, § 24” (Gezamenlijk advies met betrekking tot de voorgenomen wetswijzigingen inzake het rechtskader van de tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van rechters in de Kirgizische Republiek, CDL-AD(2014)018, punt 24)*]. Begrippen als „tuchtinbreuken”, „professionele incompetentie”, „immorele handelingen” [*„Opinion on the Albanian law on the organisation of the judiciary (chapter VI of the Transitional Constitution of Albania), CDL(1995)074rev, s. 4” (Avis sur la loi albanaise relative à l’organisation judiciaire, chapitre VI de la Constitution transitoire de l’Albanie) (Advies met betrekking tot de Albanese wet betreffende de gerechtelijke organisatie, CDL(1995)074rev, blz. 4)*], of „andere handelingen in verband met de uitoefening van het ambt” [*„Opinion on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina,*

CDL-AD(2014)008, punt 101” (*Avis sur le projet de loi relatif au Conseil Supérieur des juges et des procureurs de la Bosnie-Herzégovine*) (*Advies met betrekking tot het wetsontwerp betreffende de hoogste raad van rechter en openbaar aanklagers in Bosnië-Herzegovina, CDL AD(2014)008, punt 101*)] zijn bijzonder onnauwkeurig. De bepalingen van het Poolse recht eerbiedigen die criteria niet, waardoor een uitgebreide catalogoog van feiten kan worden gekwalificeerd als tuchtrechtelijke overtreding, naargelang de opvatting van een politicus, met name de minister van Justitie.

22. Volgens de aanbevelingen van de commissie van Venetië moet de tuchtrechtelijke inbreuk (waarvoor een rechter zich tuchtrechtelijk moet verantwoorden) opzettelijk zijn gepleegd of het resultaat zijn van grove nalatigheid. De feiten die alleen maar een invloed hebben op de „werkzaamheden van de rechterlijke instantie” moeten niet het voorwerp uitmaken van tuchtrechtelijke vervolgingen [*„Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate [Or.19] General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe, and Of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on the draft law on disciplinary liability of judges of the Republic of Moldova, CDL-AD(2014)006, §§19 i 35*” (*Avis conjoint sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova*) (*Gezamenlijk advies met betrekking tot het wetsontwerp inzake de tuchtrechtelijke verantwoordelijkheid van rechters in de Republiek Moldavië, CDL-AD(2014)006, punten 19 en 35*)]. Het instellen van tuchtrechtelijke vervolgingen in verbinding met de toepassing van het recht door een rechter is een bijzonder delicate kwestie. Dat probleem treft de kern van de onafhankelijkheid van de rechter [*„Opinion on the Law on Disciplinary Responsibility and Disciplinary Prosecution of Judges of Common Courts of Georgia, CDL-AD(2007)009, §18*” (*Avis sur la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires de Géorgie et les procédures disciplinaires à leur égard*) (*Advies met betrekking tot de wet inzake de tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van gemeenrechtelijke rechters in Georgië en de tuchtprocedures tegen hen, CDL-AD(2007)009, punt 18*)]. Tuchtprocedures zouden dus in beginsel betrekking moeten hebben op een „groeve en onverschoonbare professionele fout” („*gross and inexcusable professional misconduct*”), en mogen niet worden uitgebreid naar „verschillen in rechtsinterpretatie of gerechtelijke fouten” [*„Joint Opinion on the constitutional law on the judicial system and status of judges of Kazakhstan by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, CDL-AD(2011)012, § 60*” (*Gezamenlijk advies met betrekking tot de grondwet inzake het rechtstelsel en de status van de rechters in Kazachstan, CDL-AD(2011)012, punt 60*)]. De kern van het ambt van rechter bestaat in een „uitlegging van de rechtsregels in alle onafhankelijkheid”, en bijgevolg kan zijn functie niet beperkt zijn tot „het toepassen van de bestaande rechtspraak”. Daarentegen kunnen soms, en met name in zaken die betrekking hebben op een internationale verplichting van de staat, de rechters „gehouden zijn tot toepassing en uitlegging van de wetgeving in strijd met de uniforme nationale rechtspraktijk” [*„Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate General of Human Rights and Rule of*

Law of the Council of Europe, and of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on the draft law on disciplinary liability of judges of the Republic of Moldova, CDL-AD(2014)006, §§21–22” (Avis conjoint sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova) (Gezamenlijk advies met betrekking tot het wetsontwerp inzake de tuchtrechtelijke verantwoordelijkheid van rechters in de Republiek Moldavië, CDL-AD(2014)006, punten 21-22)]. Intrinsiek gezien zou een dergelijke handelwijze van de rechter geen reden mogen vormen om tuchtrechtelijke vervolgingen in te stellen, tenzij de rechter „te kwader trouw” heeft gehandeld, met „het doel om een procespartij te bevoordelen of te schaden” of „als gevolg van grove nalatigheid”. De hierboven vermelde aanbevelingen lijken tevens van toepassing te zijn op een Europese rechter, in de zin van het Unierecht, maar zij worden jegens rechters in Polen niet nageleefd door het bestaande model van de tuchtrechtelijke magistratuur.

23. De commissie van Venetië benadrukt dat een tegen een rechter gevoerde tuchtprocedure in overeenstemming moet zijn met de beginselen van legaliteit, eerbiediging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, een eerlijk proces, evenredigheid van de sanctie ten opzichte van de begane inbreuk en transparantie [*„Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe, and of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights [Or. 20] (OSCE/ODIHR) on the draft law on disciplinary liability of judges of the Republic of Moldova, CDL-AD(2014)006, §12 (Avis conjoint sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova) (Gezamenlijk advies met betrekking tot het wetsontwerp inzake de tuchtrechtelijke verantwoordelijkheid van rechters in de Republiek Moldavië, CDL-AD(2014)006, punt 12)].* De tuchtsanctie van ambtsontheffing van een rechter zou dus moeten worden gedepolitiseerd en voorafgegaan door een beoordeling van de handelwijze van de rechter, in de vorm van een advies van een „klein deskundigenorgaan samengesteld uit louter rechters” [*„Memorandum: Reform of the Judicial System in Bulgaria, CDL-AD(2002)012, §15” (Memo: hervorming van het gerechtelijk stelsel in Bulgarije; CDL-AD(2002)012, punt 15)].* Bovendien moet de in tuchtzaken genomen beslissing vatbaar zijn voor beroep bij een onafhankelijke rechter [*„Report on Judicial Appointments by the Venice Commission, CDL- AD(2007)028, §25” (Nomination judiciaires – rapport adopté par la Commission de Venise) (Rechterlijke benoemingen – verslag vastgesteld door de commissie van Venetië, CDL- AD(2007)028, punt 25)].* Zijn deze aanbevelingen ook van toepassing in het kader van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU?

24. Volgens de verwijzende rechter is dit verzoek [om een prejudiciële beslissing] gerechtvaardigd, omdat de bestaande rechtspraak van het Hof zich slechts indirect uitsprekt over het voorwerp van de onderhavige prejudiciële vraag. Volgens de verwijzende rechter maakt de nieuwe context die zijn stempel drukt op de onderhavige zaak (waarbij de bedreiging voor de onafhankelijkheid van de rechters niet in geïsoleerde, maar in systematische vorm plaatsvindt

wegens het organisatiemodel van de tuchtprocedures) het noodzakelijk om artikel 19, lid 1, tweede alinea, gelezen in samenhang met artikel 2 en artikel 4, lid 3, VEU uit te leggen. Op heden heeft het Hof in dit verband nog geen algemene uitlegging gegeven (waardoor de leer van de *acte clair* en de *acte éclairé* in casu geen toepassing vindt).

25. De verwijzende rechter is een Europese rechterlijke instantie, aangezien zijn bevoegdheid zich uitstrekt tot zaken met een Europees aanknopingspunt (namelijk gebieden die vallen onder het Unierecht) in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.

V. Verzoek om toepassing van de versnelde prejudiciële procedure

26. Op grond van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof [OMISSIS], verzoekt de verwijzende rechter in casu om toepassing van de versnelde prejudiciële procedure.

27. Volgens de verwijzende rechter is de toepassing van die versnelde procedure gerechtvaardigd wegens de aard van de zaak, die het noodzakelijk maakt zonder uitstel een beslissing te nemen.. Dit blijkt uit het feit dat de vorming van het model van tuchtmagistratuur in Polen (dat een politieke beïnvloeding door de minister van Justitie van de inleiding en vervolging van tuchtprocedures tegen rechters behelst) zich momenteel in de afsluitende fase bevindt. Op 23 augustus 2018 heeft de politiek benoemde nationale raad voor de magistratuur 12 kandidaten naar voren geschoven voor de posten van leden van de tuchtkamer van de *Sąd Najwyższy*. Die kandidaturen zijn voorgelegd aan de president van de Republiek Polen. De benoeming van de betrokken kandidaten door de president, die heel binnenkort [Or. 21] zou kunnen plaatsvinden, zal de instelling van de tuchtraad en het begin van een model van gepolitiseerde tuchtmagistratuur voor rechters mogelijk maken.

28. Gelet op het voorgaande is het onontbeerlijk om een snel antwoord te krijgen op de in casu gestelde prejudiciële vraag. De onafhankelijke beslechting van het geding waarop de door de verwijzende rechter, als functioneel Unierechter, gestelde vraag betrekking heeft, alsook de toekomst van de onafhankelijkheid van de rechters in Polen hangen af van het antwoord dat op die prejudiciële vraag zal worden gegeven.

[OMISSIS] [ondertekening]