



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

A. M. COLLINS

van 15 december 2022¹

Gevoegde zaken C-615/20 en C-671/20

Prokuratura Okręgowa w Warszawie tegen

YP e.a. (C-615/20),

M.M. (C-671/20)

[verzoeken van de Sąd Okręgowy w Warszawie (rechter in eerste aanleg Warschau, Polen) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Rechtsstaat – Daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Rechterlijke onafhankelijkheid – Toestemming om een strafrechtelijke procedure tegen een rechter in te leiden en schorsing van die rechter door de Izba Dyscyplinarna (tuchtkamer) van de Sąd Najwyższy – Geen toestemming voor nationale rechters om de legitimiteit van rechterlijke instanties te onderzoeken of de rechtmatigheid te toetsen van de benoeming van rechters en de uit dergelijke benoemingen voortvloeiende rechterlijke bevoegdheden – Voorrang van het Unierecht – Verplichting tot loyale samenwerking – Beginselen van rechtszekerheid en gezag van gewijsde”

Inhoud

I.	Inleiding	2
II.	Toepasselijke bepalingen – Pools recht	3
A.	Grondwet	3
B.	Gewijzigde wet inzake de Sąd Najwyższy	4
C.	Gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties	4
D.	Wet inzake de KRS	7

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

E. Wetboek van strafvordering	7
III. Feiten van de hoofdgedingen en prejudiciële vragen	8
A. Zaak C-615/20	8
B. Zaak C-671/20	13
IV. Procedure bij het Hof	16
V. Beoordeling	17
A. Ontvankelijkheid	17
B. Ten gronde	19
1. Inleidende opmerkingen	19
2. Eerste, tweede en derde vraag in zaak C-615/20	19
3. Tweede vraag in zaak C-671/20	25
4. Vierde vraag in zaak C-615/20 en eerste, derde en vierde vraag in zaak C-671/20	28
VI. Conclusie	31

I. Inleiding

1. In deze verzoeken om een prejudiciële beslissing worden opnieuw vragen gesteld over de verenigbaarheid met het Unierecht van bepaalde aspecten van de recente hervorming van het Poolse gerechtelijk bestel. De vragen betreffen de toestemming die de Izba Dyscyplinarna (tuchtkamer) van de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen)² heeft verleend om een rechter te vervolgen en te schorsen, waarmee zij hem of haar het recht ontnemt om uitspraak te doen in bepaalde aan deze rechter toegewezen strafzaken. Met het oog hierop verzoekt de verwijzende rechter³ het Hof van Justitie om uitlegging van artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁴ en de beginselen van voorrang van het Unierecht, loyale samenwerking⁵ en rechtszekerheid. Indien het Hof zou beslissen dat de tuchtkamer deze toestemming volgens het Unierecht niet rechtmatig kon verlenen, wenst de verwijzende rechter te vernemen welke gevolgen deze conclusie heeft voor de samenstelling van de rechterlijke instantie waarbij de strafzaak aanhangig is gemaakt.

² Hierna: „tuchtkamer”.

³ In de zaken C-615/20 en C-671/20 gaat het om dezelfde rechterlijke instantie, maar in verschillende rechtsprekende formaties.

⁴ Hierna: „Handvest”.

⁵ Neergelegd in artikel 4, lid 3, VEU.

II. Toepasselijke bepalingen – Pools recht

A. Grondwet

2. Krachtens artikel 45, lid 1, van de Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (grondwet van de Republiek Polen; hierna: „Poolse grondwet”) geldt:

„Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, zonder onnodige vertraging, door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie.”

3. Artikel 144, leden 2 en 3, van de Poolse grondwet bepaalt:

„2. Officiële handelingen van de president van de Republiek zijn slechts geldig indien zij medeondertekend zijn door de voorzitter van de ministerraad, die daardoor verantwoordelijk is tegenover de Sejm [(een van de kamers van het Poolse parlement)].

3. Lid 2 is niet van toepassing op:

[...]

17) de benoeming van rechters;

[...]”

4. Artikel 179 van de Poolse grondwet luidt als volgt:

„Rechters worden voor onbepaalde tijd benoemd door de president van de Republiek op voordracht van de Krajowa Rada Sądownictwa [(nationale raad voor de rechtspraak, Polen; hierna: „KRS’)].”

5. Volgens artikel 180, lid 1, van de Poolse grondwet kunnen rechters niet worden afgezet.

6. Artikel 181 van de Poolse grondwet luidt:

„Een rechter kan slechts strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld of van zijn vrijheid worden beroofd na voorafgaande toestemming van een bij wet ingesteld gerecht. Een rechter mag niet in hechtenis worden genomen of worden aangehouden, behalve in geval van aanhouding op heterdaad indien zijn hechtenis noodzakelijk is voor het goede verloop van de procedure. De president van het territoriaal bevoegde gerecht wordt onverwijld in kennis gesteld van de hechtenis en kan de onmiddellijke invrijheidstelling van de in hechtenis genomen persoon bevelen.”

7. Artikel 187 van de Poolse grondwet luidt:

„1. De [KRS] wordt als volgt samengesteld:

1) de president van de Sąd Najwyższy, de minister van Justitie, de president van de Naczelny Sąd Administracyjny [(hoogste bestuursrechter, Polen)] en een door de president van de Republiek aangewezen lid,

- 2) vijftien leden die worden gekozen uit de rechters van de Sąd Najwyższy, de gewone rechterlijke instanties, de administratieve rechterlijke instanties en de militaire rechterlijke instanties,
- 3) vier leden die door de Sejm worden gekozen uit de afgevaardigden en twee leden die door de Senat [(de andere kamer van het Poolse parlement)] worden gekozen uit de senatoren.

[...]

3. De leden van de [KRS] worden gekozen voor een termijn van vier jaar.
4. Het reglement, het werkterrein en de werkwijze van de [KRS] alsook de wijze waarop zijn leden worden gekozen, worden bij wet bepaald.”
8. Artikel 190, lid 1, van de Poolse grondwet bepaalt:

„De beslissingen van de Trybunał Konstytucyjny [(grondwettelijk hof, Polen)] zijn bindend erga omnes en definitief.”

B. Gewijzigde wet inzake de Sąd Najwyższy

9. Artikel 27, lid 1, van de ustawa o Sądzie Najwyższym (wet inzake de Sąd Najwyższy) van 8 december 2017 (Dz. U. 2018, volgnr. 5), die is gewijzigd bij de ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (wet tot wijziging van de wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties, de wet inzake de Sąd Najwyższy en bepaalde andere wetten) van 20 december 2019 (Dz. U. 2020, volgnr. 190; hierna: „wijzigingswet”) (hierna: „gewijzigde wet inzake de Sąd Najwyższy”) bepaalt het volgende:

„De tuchtkamer is bevoegd voor:

[...]

- 1a) zaken betreffende de toestemming om een strafrechtelijke procedure in te leiden tegen rechters, gerechtsassessoren, openbaar aanklagers en hun plaatsvervangers of om hen in voorlopige hechtenis te nemen.

[...]”

C. Gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties

10. Artikel 41b van de ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties) van 27 juli 2001 (Dz. U. 2001, nr. 98, volgnr. 1070) bepaalt het volgende:

„1. De bevoegde autoriteit voor de behandeling van klachten en verzoeken betreffende de werkzaamheden van een rechterlijke instantie is de president van de rechterlijke instantie.

[...]

3. De bevoegde autoriteiten voor de behandeling van klachten betreffende de werkzaamheden van de president van een sąd rejonowy [(rechter in eerste aanleg)], de president van een sąd okręgowy [(rechter in eerste of tweede aanleg)] of de president van een sąd apelacyjny [(rechter in tweede aanleg)] zijn respectievelijk de president van de sąd okręgowy, de president van de sąd apelacyjny en de [KRS].”

11. Artikel 42a van deze wet, zoals gewijzigd bij de wijzigingswet (hierna: „gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties”) luidt als volgt:

„1. In het kader van de werkzaamheden van de rechterlijke instanties of van hun organen is het niet toegestaan om de legitimiteit van de rechterlijke instanties in eerste en tweede aanleg, de grondwettelijke organen van de staat of de organen voor de controle en bescherming van het recht in twijfel te trekken.

2. Een gewone rechterlijke instantie of een ander orgaan van de rechterlijke macht kan niet vaststellen of beoordelen of de benoeming van een rechter of de daaruit voortvloeiende bevoegdheid om rechterlijke functies uit te oefenen, rechtmatig is.”

12. Overeenkomstig artikel 47a, lid 1, van deze wet worden zaken aan rechters en gerechtsassessoren toegewezen bij loting. Volgens artikel 47b, lid 1, van deze wet kan de samenstelling van een rechtsprekende formatie slechts worden gewijzigd indien de zaak niet kan worden behandeld in de samenstelling die de formatie op dat moment heeft of indien er in die samenstelling sprake is van een duurzaam beletsel voor het onderzoek van de zaak. In een dergelijk geval is artikel 47a van toepassing op de hernieuwde toewijzing van de zaak. Artikel 47b, lid 3, van deze wet bepaalt dat het besluit tot wijziging van de samenstelling van een rechtsprekende formatie wordt genomen door de president van de rechterlijke instantie of een door hem gemachtigde rechter.

13. Artikel 80 van de gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties bepaalt:

„1. Een rechter kan enkel met toestemming van de bevoegde tuchtrechtelijke instantie worden aangehouden of vervolgd. Deze bepaling heeft geen betrekking op aanhouding in geval van heterdaad, indien deze aanhouding noodzakelijk is om het goede verloop van de procedure te waarborgen. Totdat een beslissing wordt vastgesteld waarbij toestemming wordt verleend om een strafrechtelijke procedure tegen een rechter in te leiden, mogen alleen dringende handelingen worden verricht.

[...]

2c. De tuchtrechtelijke instantie neemt een beslissing op grond waarvan een strafrechtelijke procedure tegen een rechter kan worden ingeleid indien de verdenkingen tegen hem voldoende onderbouwd zijn. In de met redenen omklede beslissing wordt uitspraak gedaan over de toestemming om een strafrechtelijke procedure tegen de rechter in te leiden.

2d. De tuchtrechtelijke instantie neemt een verzoek om toestemming om een strafrechtelijke procedure tegen een rechter in te leiden binnen veertien dagen na ontvangst ervan in behandeling.”

14. Krachtens artikel 107, lid 1, van deze wet geldt:

„Een rechter is tuchtrechtelijk aansprakelijk voor professionele (tuchtrechtelijke) vergrijpen, waaronder:

[...]

3) handelen waardoor in twijfel wordt getrokken of de arbeidsverhouding van een rechter bestaat, of een rechter geldig is benoemd, dan wel of een grondwettelijk orgaan van de Republiek Polen legitiem is;

[...]”

15. In artikel 110, lid 2a, van de gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties staat te lezen:

„De tuchtrechtelijke instantie in het rechtsgebied waarbinnen de rechter tegen wie de procedure is ingesteld, zijn ambt uitoefent, is relatief bevoegd om kennis te nemen van de in artikel 37, lid 5, en artikel 75, lid 2, punt 3, bedoelde zaken. In de in artikel 80 en artikel 106zd bedoelde gevallen is de in eerste aanleg bevoegde rechterlijke instantie de enkelvoudige kamer van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy, en de in tweede aanleg bevoegde rechterlijke instantie de meervoudige kamer bestaande uit drie rechters van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy.”

16. Artikel 129 van deze wet bepaalt:

„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 neemt houdende toestemming om een rechter strafrechtelijk aansprakelijk te stellen voor een opzettelijk strafbaar feit dat door het openbaar ministerie kan worden vervolgd, wordt die rechter ambtshalve geschorst.

3. Bij schorsing van een rechter vermindert de tuchtrechtelijke instantie diens bezoldiging voor de duur van die schorsing met 25 % tot 50 %; 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 gepensioneerde rechter strafrechtelijk aansprakelijk te stellen voor een opzettelijk strafbaar feit dat door het openbaar ministerie kan worden vervolgd, vermindert zij voor de duur van de tuchtprocedure het bedrag van zijn pensioen ambtshalve met 25 % tot 50 %.

4. Indien de tuchtprocedure wordt beëindigd of wordt vastgesteld dat geen vergrijp is begaan, worden alle bestanddelen van de bezoldiging of het pensioen alsnog volledig uitbetaald.”

D. Wet inzake de KRS

17. Artikel 9a van de ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (wet inzake de nationale raad voor de rechtspraak) van 12 mei 2011 (Dz. U. 2011, nr. 126, volgnr. 714), zoals gewijzigd bij de ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (wet tot wijziging van de wet inzake de nationale raad voor de rechtspraak en van bepaalde andere wetten) van 8 december 2017 (Dz. U. 2018, volgnr. 3) (hierna: „wet inzake de KRS”) luidt:

„1. De Sejm kiest uit de rechters van de Sąd Najwyższy, de gewone rechterlijke instanties, de administratieve rechterlijke instanties en de militaire rechterlijke instanties 15 leden voor de [KRS], voor een gemeenschappelijke ambtstermijn van vier jaar.

2. Bij de in lid 1 bedoelde keuze houdt de Sejm er zo veel mogelijk rekening mee dat binnen de [KRS] rechters van verschillende soorten en niveaus van rechterlijke instanties vertegenwoordigd moeten zijn.

3. De gemeenschappelijke ambtstermijn van de uit de rechters gekozen nieuwe leden van de [KRS] vangt aan op de dag volgend op die waarop zij zijn gekozen. De uittredende leden van de [KRS] oefenen hun ambt uit tot op het moment dat de gemeenschappelijke ambtstermijn van de nieuwe leden van de [KRS] aanvangt.”

18. Krachtens de overgangsbepaling in artikel 6 van de wet tot wijziging van de wet inzake de nationale raad voor de rechtspraak en van bepaalde andere wetten, die op 17 januari 2018 in werking is getreden, geldt:

„De ambtstermijn van de leden van de [KRS] bedoeld in artikel 187, lid 1, punt 2, van de Poolse grondwet die zijn gekozen op basis van de huidige bepalingen, loopt door tot de dag vóór de aanvang van de ambtstermijn van de nieuwe leden van de [KRS], maar niet langer dan gedurende negentig dagen na de datum van inwerkingtreding van deze wet, tenzij die termijn eerder afloopt wegens het verstrijken van de ambtstermijn.”

E. Wetboek van strafvordering

19. Artikel 439, lid 1, van de ustawa – Kodeks postępowania karnego (wet betreffende het wetboek van strafvordering; hierna ook: „k.p.k.”) van 6 juni 1997 (Dz. U. 1997, volgnr. 555) bepaalt het volgende:

„Ongeacht de omvang van het hoger beroep en de aangevoerde middelen alsmede de gevolgen van het verzuim voor de inhoud van de beslissing vernietigt de rechter in hoger beroep de bestreden beslissing indien:

- 1) een persoon die niet bevoegd is om uitspraak te doen of daar niet toe bekwaam is of het voorwerp is van wraking krachtens artikel 40 aan de beslissing heeft deelgenomen;
- 2) de samenstelling van het gerecht niet passend was of een van de leden ervan niet gedurende de gehele terechtzitting aanwezig is geweest;

[...]”

20. Op grond van artikel 523, lid 1, k.p.k. kan beroep in cassatie alleen worden ingesteld op grond van de in artikel 439 van dat wetboek genoemde verzuimen, of op grond van een andere flagrante schending van het recht wanneer die schending een significante invloed kan hebben gehad op de inhoud van de beslissing.

III. Feiten van de hoofdgedingen en prejudiciële vragen

A. *Zaak C-615/20*

21. De Prokuratura Okręgowa w Warszawie (openbaar ministerie van het rechtsgebied Warschau, Polen) heeft YP en 13 andere personen in staat van beschuldiging gesteld wegens een aantal strafbare feiten in de zin van het wetboek van strafrecht, die aan 229 slachtoffers schade hebben toegebracht. De aanhangige zaak⁶ wordt gevoerd tegen 11 verdachten. Het dossier bestaat uit 197 delen en enkele tientallen delen met bijlagen. Het proces heeft 100 dagen geduurd, waarin de verdachten, de slachtoffers en meer dan 150 getuigen zijn gehoord. Slechts enkele getuigen en drie deskundigen moeten nog worden gehoord. Rechter I.T. heeft zitting gehad in de zaak en heeft deelgenomen aan het proces.

22. Op 14 februari 2020 heeft de Wydział Spraw Wewnętrznych Prokuratury Krajowej (nationaal openbaar ministerie – afdeling interne aangelegenheden, Polen) (hierna: „Prokuratura Krajowa”) de tuchtkamer⁷ toestemming gevraagd om rechter I.T. strafrechtelijk te vervolgen op verdenking dat hij zijn functie als openbaar ambtenaar niet was nagekomen en ultra vires had gehandeld door vertegenwoordigers van de media toe te staan opnames te maken van een zitting van de Sąd Okręgowy w Warszawie (rechter in eerste aanleg Warschau, Polen), de bekendmaking van de uitspraak in die zaak en de mondelinge overwegingen ervan. Volgens de Prokuratura Krajowa heeft rechter I.T. aan onbevoegden informatie verstrekt uit het strafrechtelijk vooronderzoek van de Prokuratura Okręgowa w Warszawie. Aangezien rechter I.T. deze informatie in verband met de uitoefening van zijn ambt had verkregen, was de Prokuratura Krajowa van oordeel dat hij in strijd met het openbaar belang had gehandeld.

23. Als rechter in eerste aanleg heeft de tuchtkamer op 9 juni 2020 het verzoek van de Prokuratura Krajowa tot toestemming om rechter I.T. strafrechtelijk te vervolgen afgewezen. De Prokuratura Krajowa heeft tegen deze beslissing beroep ingesteld. Op 18 november 2020 heeft de tuchtkamer, ditmaal handelend als rechter in tweede aanleg, de immuniteit tegen strafrechtelijke vervolging van rechter I.T. opgeheven, hem geschorst en zijn bezoldiging voor de duur van zijn schorsing met 25 % verminderd.⁸ De schorsing geldt tot de afronding van de tegen hem ingestelde strafrechtelijke procedure.

24. Wegens zijn schorsing kan rechter I.T. geen van de aan hem toegewezen zaken behandelen, ook niet zaak nr. VIII K 105/17. Overeenkomstig het in de Kodeks postępowania karnego neergelegde beginsel dat de rechtsprekende formatie ongewijzigd blijft, is alleen de rechtsprekende formatie⁹ die het gehele proces heeft gevoerd bevoegd om daarin uitspraak te doen. De procedure in zaak nr. VIII K 105/17 moet bijgevolg weer van voren af worden

⁶ Zaak nr. VIII K 105/17.

⁷ Volgens de geldende regeling had de tuchtkamer zowel in eerste als in tweede aanleg de bevoegdheid om kennis te nemen van verzoeken tot toestemming om een rechter strafrechtelijk te vervolgen of in hechtenis te nemen.

⁸ Zaak II DO 74/20; hierna: „beslissing van de tuchtkamer”.

⁹ Dat wil zeggen dezelfde rechters of rechters en juryleden.

begonnen. In het bijzonder zal de rechter die ter vervanging van rechter I.T. wordt aangewezen, alle bewijsmateriaal dat tot op heden in het proces is aangevoerd, opnieuw moeten behandelen ter terechtzitting. Volgens de verwijzende rechter is deze situatie in strijd met artikel 47 van het Handvest, in het bijzonder met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het recht van eenieder op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld.¹⁰

25. In de verwijzingsbeslissing wordt herinnerd aan het arrest van 5 december 2019¹¹ en de beschikkingen van 15 januari 2020¹², waarin de Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (kamer voor arbeids- en socialezekerheidszaken)¹³, uitspraak doende in de procedure waaruit het arrest A. K. is voortgevloeid, heeft geoordeeld dat de KRS in zijn huidige samenstelling niet onafhankelijk is van de wetgevende en uitvoerende macht en dat de tuchtkamer – waarvan de leden zijn benoemd op voordracht van de KRS in zijn huidige samenstelling – geen „gerecht” is in de zin van artikel 47 van het Handvest, artikel 6 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”) en artikel 45, lid 1, van de Poolse grondwet. Bij een gezamenlijke beslissing van 23 januari 2020 hebben de verenigde Izba Cywilna (civiele kamer), Izba Karna (strafkamer) en de kamer voor arbeids- en socialezekerheidszaken van de Sąd Najwyższy het standpunt van de kamer voor arbeids- en socialezekerheidszaken bevestigd dat een formatie van de tuchtkamer waarin een persoon zitting heeft die op voordracht van de KRS in zijn huidige samenstelling is benoemd, ongeldig is. De gemeenschappelijke kamer heeft voorts beslist dat de tuchtkamer, gelet op de structurele kenmerken ervan, geen „gerecht” is in de zin van voornoemde bepalingen en haar beslissingen niet de hoedanigheid van „rechterlijke beslissingen” hebben. De tuchtkamer heeft bij beslissing van 23 september 2020¹⁴ geoordeeld dat het arrest A. K. „niet kan worden geacht bindend te zijn in de Poolse rechtsorde”, aangezien de kamer voor arbeids- en socialezekerheidszaken haar werkzaamheden in het hoofdgeding dat tot het verzoek om een prejudiciële beslissing had geleid, in „onwettige formaties” had uitgevoerd.

26. De verwijzende rechter, waartoe rechter I.T. behoort, maakt deel uit van het Poolse gerechtelijk bestel en beslist in zaken op „onder het recht van de Unie vallende gebieden” in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.¹⁵ De beslissing van de tuchtkamer om de immuniteit tegen strafrechtelijke vervolging van rechter I.T. op te heffen en hem te schorsen, waardoor zaak nr. VIII K 105/17 door een andere formatie volledig moet worden overgedaan, heeft de verwijzende rechter doen twijfelen of de tuchtkamer de hoedanigheid heeft van een onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht.

27. Volgens de verwijzende rechter geldt voor regels inzake tuchtprocedures¹⁶ tegen en ontslag¹⁷ van rechters het vereiste van daadwerkelijke rechtsbescherming van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Hij vraagt zich af of nationale regels betreffende de toestemming om rechters strafrechtelijk

¹⁰ Onder verwijzing naar onder meer arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982) (hierna: „arrest A. K.”).

¹¹ Zaak III PO 7/18.

¹² Zaken III PO 8/18 en III PO 9/18.

¹³ Hierna: „kamer voor arbeids- en socialezekerheidszaken”.

¹⁴ II DO 52/20.

¹⁵ Zie arrest van 26 maart 2020, Miasto Łowicz en Prokurator Generalny (C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁶ Beschikking van het Hof van 8 april 2020, Commissie/Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277, punten 34 en 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak) (hierna: „beschikking van 8 april 2020”).

¹⁷ Arrest van 5 november 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties) (C-192/18, EU:C:2019:924, punt 114 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

te vervolgen of in hechtenis te nemen in gelijke mate aan het vereiste van daadwerkelijke rechtsbescherming zijn onderworpen. De verwijzende rechter stelt zich op het standpunt dat voor het inleiden van een strafprocedure tegen een rechter dezelfde eisen moeten gelden als voor het inleiden van een tuchtprocedure, om de volgende redenen. Ten eerste kan toestemming voor strafrechtelijke vervolging slechts worden verleend indien er volgens de tuchtrechtelijke instantie een voldoende gerechtvaardigd vermoeden van een strafbaar feit bestaat. Ten tweede kan¹⁸ de tuchtrechtelijke instantie, wanneer deze toestemming eenmaal is verleend, de betrokken rechter schorsen, waardoor hij zijn gerechtelijke activiteit niet mag uitoefenen totdat de strafrechtelijke procedure is beëindigd. Ten derde moet de tuchtrechtelijke instantie de bezoldiging van de rechter voor de duur van die schorsing met 25 % tot 50 % verminderen. Ten vierde wordt bij de toestemming om een rechter strafrechtelijk te vervolgen geen termijn bepaald waarbinnen de zaak voor de rechter moet worden gebracht. Als gevolg van deze toestemming kan een rechter voor onbepaalde tijd worden geschorst en kan zijn bezoldiging voor onbepaalde tijd worden verminderd. Een beoordeling van al deze omstandigheden zou de conclusie kunnen rechtvaardigen dat de procedure voor de opheffing van de immuniteit van een rechter tegen strafrechtelijke vervolging en/of de inhechtenisneming van een rechter gevolgen heeft die vergelijkbaar zijn met maatregelen die op grond van de tuchtrekking voor rechters worden vastgesteld. Voor deze procedure moet het vereiste van daadwerkelijke rechtsbescherming van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU dus in gelijke mate gelden.

28. De verwijzende rechter zet uiteen dat de minister van Justitie de hiërarchisch meerdere is van alle openbaar aanklagers in Polen en dat hij van rechtswege de functie van Prokurator Generalny (procureur-generaal) uitoefent. Hoewel een openbaar aanklager in beginsel onafhankelijk is bij de uitoefening van zijn taken, is hij verplicht om de bevelen, richtsnoeren en instructies uit te voeren van de openbaar aanklager die zijn meerdere is, en dat kan de minister van Justitie zijn, ook in procedures voor de tuchtkamer.

29. In het verzoek om een prejudiciële beslissing wordt uitgelegd dat de minister van Justitie krachtens de Poolse grondwet lid is van de KRS. De meeste van de 15 van de 25 door de Sejm uit rechters gekozen leden van de KRS hadden op het moment van aanwijzing duidelijke banden met de minister van Justitie en hebben deze nu nog steeds. De aldus gevormde KRS nam vervolgens deel aan de benoeming van alle leden van de tuchtkamer, van wie sommigen voormalige openbaar aanklagers zijn en anderen juristen die de handelingen van de minister van Justitie publiekelijk hebben gesteund.

30. Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereist het begrip „onafhankelijkheid”, dat onlosmakelijk verbonden is met de taak van een rechter, dat een instantie de hoedanigheid van derde heeft ten opzichte van de partijen in het bij haar aanhangige geding.¹⁹ Gelet op de samenstelling van de tuchtkamer, de huidige samenstelling van de KRS, het hiërarchische karakter van de organisatie van het openbaar ministerie en de regels betreffende de toestemming om een rechter strafrechtelijk te vervolgen of in hechtenis te nemen, heeft de verwijzende rechter ernstige twijfels over de vraag of de tuchtkamer ten opzichte van de openbaar aanklager als derde optreedt.

31. Bovendien heeft de verwijzende rechter in het licht van de beschikking van 8 april 2020 ook twijfels over de vraag of de tuchtkamer kennis hoort te nemen van verzoeken om toestemming om rechters strafrechtelijk te vervolgen of in hechtenis te nemen. Hij is van oordeel dat het

¹⁸ En is zij daartoe verplicht in het geval dat een rechter wordt beschuldigd van het opzettelijk plegen van een strafbaar feit dat door het openbaar ministerie wordt vervolgd.

¹⁹ Arrest van 21 januari 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

begrip tuchtzaken betreffende rechters in punt 1, eerste streepje, van het dictum van die beschikking ook zaken omvat waarin toestemming wordt verleend om rechters strafrechtelijk te vervolgen en in hechtenis te nemen. In elk geval wordt van alle zaken die aanhangig zijn bij de tuchtkamer kennisgenomen door een rechtsprekende formatie die niet voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid overeenkomstig punt 1, tweede streepje, van het dictum van de beschikking van 8 april 2020, aangezien de samenstelling van de tuchtkamer ongewijzigd is gebleven.

32. Gelet op een en ander is de verwijzende rechter van opvatting dat de door de tuchtkamer verleende toestemming niet de hoedanigheid van een „rechterlijke beslissing” heeft, omdat deze kamer niet voldoet aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming in de zin van het Unierecht en evenmin „zowel de stabiliteit van het recht en van de rechtsbetrekkingen als een goede rechtsbedeling” waarborgt.²⁰ Hij acht zich derhalve niet gebonden aan de beslissingen van de tuchtkamer. Aangezien de geldigheid van de toestemming van de tuchtkamer rechtstreekse gevolgen heeft voor de vraag of de verwijzende rechter zelf een onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht is, verzoekt hij het Hof om uitlegging. De verwijzende rechter wenst in dit verband te vernemen of de verplichting om te weigeren een beslissing van de tuchtkamer als bindend te behandelen zich ook uitstrekt tot andere organen van de Staat²¹, en of bijgevolg een ongerechtvaardigde weigering om een rechter jegens wie toestemming voor strafrechtelijke vervolging is gegeven zitting te laten hebben in een rechterlijke instantie, een schending van het Unierecht uitmaakt.

33. In deze omstandigheden heeft de Sąd Okręgowy w Warszawie de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moet het Unierecht, in het bijzonder artikel 47 van [het Handvest] en het daarin neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de hieronder in de vragen 2 en 3 uiteengezette bepalingen van nationaal recht, te weten [artikel 80, artikel 110, lid 2a, en artikel 129 van de gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties], alsook artikel 27, lid 1, punt 1a, van de [gewijzigde wet inzake de Sąd Najwyższy], op grond waarvan de [tuchtkamer] de immuniteit van een rechter kan opheffen en hem kan schorsen, en hem derhalve de facto het recht kan ontnemen om uitspraak te doen in de aan hem toegewezen zaken, met name omdat:
- a) de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy geen ‚gerecht’ is in de zin van artikel 47 van het Handvest, artikel 6 [EVRM] en artikel 45, lid 1, van de [Poolse grondwet] [arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982];
 - b) de leden van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy zeer duidelijke banden hebben met de wetgevende en uitvoerende macht (beschikking van 8 april 2020, Commissie/Polen, C-791/19 R, EU:C:2020:277);

²⁰ Zie arrest van 2 april 2020, CRPNPAC en Vueling Airlines (C-370/17 en C-37/18, EU:C:2020:260, punten 88 en 89).

²¹ Zoals de minister van Justitie, de presidenten van rechterlijke instanties, de Trybunał Konstytucyjny of tuchtgerechten.

- c) de Republiek Polen verplicht was om de toepassing op te schorten van een aantal bepalingen van de wet van 8 december 2017 inzake de Sąd Najwyższy betreffende de zogenaamde tuchtkamer en zich te onthouden van het toewijzen van de bij de tuchtkamer aanhangige zaken aan een rechtsprekende formatie die niet voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid (beschikking van 8 april 2020, Commissie/Polen, C-791/19 R, EU:C:2020:277)?
- 2) Moet het Unierecht, in het bijzonder artikel 2 VEU en de daarin neergelegde waarde van de rechtstaat en de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming zoals neergelegd in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, aldus worden uitgelegd dat 'het stelsel van tuchtrechtsregels voor personen met een rechterlijke taak' ook regels omvat volgens welke een rechter van een nationale rechterlijke instantie strafrechtelijk kan worden vervolgd of van zijn vrijheid kan worden beroofd, zoals artikel 181 van de Poolse grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 80 en 129 van de [gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties], volgens welke:
- a) de toestemming van de bevoegde tuchtrechtelijke instantie is vereist om een rechter van een nationale rechterlijke instantie, in beginsel op verzoek van een openbaar aanklager, strafrechtelijk te vervolgen of hem van zijn vrijheid te beroven;
- b) de tuchtrechtelijke instantie, die toestemming geeft om een rechter van een nationale rechterlijke instantie strafrechtelijk te vervolgen of om hem van zijn vrijheid te beroven, deze rechter kan (en in sommige gevallen moet) schorsen;
- c) de tuchtrechtelijke instantie bij schorsing van een rechter van een nationale rechterlijke instantie tegelijkertijd verplicht is om de bezoldiging van die rechter binnen de grenzen van die bepalingen voor de duur van die schorsing te verminderen?
- 3) Moet het Unierecht, in het bijzonder de bepalingen waarnaar in vraag 2 wordt verwezen, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan bepalingen van een lidstaat, zoals artikel 110, § 2a, van de [gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties] en artikel 27, lid 1, punt 1a), van de [gewijzigde wet inzake de Sąd Najwyższy], volgens welke de zaken houdende toestemming om een rechter van een nationale rechterlijke instantie strafrechtelijk te vervolgen of van zijn vrijheid te beroven, zowel in eerste als in tweede aanleg onder de uitsluitende bevoegdheid vallen van een orgaan als de tuchtkamer, wanneer met name (afzonderlijk of gezamenlijk) in aanmerking wordt genomen dat:
- a) de instelling van de tuchtkamer samenviel met de wijziging van de regels voor de benoeming van de leden van de [KRS], die betrokken is bij de procedure tot benoeming van de rechters en op voordracht waarvan alle leden van de tuchtkamer zijn benoemd;
- b) de nationale wetgever de mogelijkheid heeft uitgesloten om een rechter bij een nationale rechterlijke instantie in laatste aanleg, zoals de Sąd Najwyższy, aan te wijzen als lid van de binnen die structuur werkende tuchtkamer, zodat alleen nieuwe leden, die zijn benoemd op voordracht van de KRS in zijn gewijzigde samenstelling, in de tuchtkamer zitting konden hebben;
- c) de tuchtkamer een bijzonder hoge mate van autonomie geniet binnen de Sąd Najwyższy;

- d) de Sąd Najwyższy in zijn uitspraken ter uitvoering van het arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982), heeft bevestigd dat de KRS in zijn gewijzigde samenstelling geen orgaan is dat onafhankelijk is van de wetgevende en uitvoerende macht en dat de tuchtkamer geen ‚gerecht’ is in de zin van artikel 47 van het Handvest, artikel 6 EVRM en artikel 45, lid 1, van de Poolse grondwet;
 - e) een verzoek om toestemming om een rechter van een nationale rechterlijke instantie strafrechtelijk te vervolgen of van zijn vrijheid te beroven, in beginsel uitgaat van een openbaar aanklager, van wie de hiërarchisch meerdere een orgaan van de uitvoerende macht is, zoals de minister van Justitie, dat aan de openbaar aanklagers bindende instructies kan geven met betrekking tot de inhoud van procedurele handelingen, terwijl de leden van de tuchtkamer en van de KRS in zijn gewijzigde samenstelling zeer duidelijke banden hebben met de wetgevende en uitvoerende macht, zoals de Sąd Najwyższy heeft geoordeeld in de in [de derde vraag], onder d), aangehaalde uitspraken, zodat de tuchtkamer niet kan worden beschouwd als een derde ten aanzien van de procespartijen;
 - f) de Republiek Polen verplicht was om de toepassing op te schorten van een aantal bepalingen van de wet van 8 december 2017 inzake de Sąd Najwyższy betreffende de tuchtkamer en zich te onthouden van het toewijzen van de bij de tuchtkamer aanhangige zaken aan een rechtsprekende formatie die niet voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid, overeenkomstig de beschikking van 8 april 2020, Commissie/Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277)?
- 4) Moet het Unierecht, in het bijzonder de in vraag 2 genoemde bepalingen alsook de beginselen van voorrang en loyale samenwerking bedoeld in artikel 4, lid 3, VEU, en het rechtszekerheidsbeginsel, in het geval dat toestemming is verleend om een rechter van een nationale rechterlijke instantie strafrechtelijk te vervolgen, waarbij die rechter geschorst wordt en diens bezoldiging voor de duur van die schorsing wordt verminderd, aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een dergelijke toestemming bindende kracht heeft, in het bijzonder wat de schorsing van de rechter betreft, indien deze is verleend door een orgaan als de tuchtkamer, zodat:
- a) elk orgaan van de staat (met inbegrip van de verwijzende rechterlijke instantie, waarvan de formatie de rechter omvat waarop die toestemming betrekking heeft, alsook de organen die bevoegd zijn op het gebied van het aanwijzen en wijzigen van de formatie van nationale rechterlijke instanties) die toestemming buiten beschouwing moet laten en de rechter van de nationale rechterlijke instantie op wie die toestemming betrekking heeft, in staat moet stellen om zitting te hebben in de rechtsprekende formatie van die rechterlijke instantie,
 - b) het gerecht in de rechtsprekende formatie die de rechter omvat waarop die toestemming betrekking heeft, een vooraf bij wet ingesteld dan wel een onafhankelijk en onpartijdig gerecht is, en aldus als ‚gerecht’ uitspraak kan doen over vragen betreffende de toepassing of uitlegging van het Unierecht?”

B. Zaak C-671/20

34. De feiten waaruit dit verzoek om een prejudiciële beslissing voortvloeit, zijn vergelijkbaar met die in zaak C-615/20.

35. De Prokuratura Okręgowa heeft M.M. zeven strafbare feiten ten laste gelegd, waaronder het niet indienen van een faillissementsaanvraag, het niet voldoen van schuldeisers, bankfraude en het niet neerleggen van de jaarrekeningen van een vennootschap. Bij beslissing van 9 juni 2020 heeft de Prokuratura Okręgowa gelast een gedwongen hypotheek te vestigen op onroerend goed dat gezamenlijk eigendom is van M.M. en zijn vrouw, tot zekerheid van de betaling van de geldboete die hij riskeert en van de gerechtskosten. M.M. heeft beroep aangetekend tegen deze beslissing.

36. Na de beslissing van de tuchtkamer heeft de president van de Sąd Okręgowy w Warszawie de president van de kamer waarin rechter I.T. zitting had, gelast²² de samenstelling van de rechtsprekende formatie te wijzigen in alle zaken²³ die in eerste instantie aan I.T. waren toegewezen.²⁴ De president van die kamer heeft de zaken die in eerste instantie aan rechter I.T. waren toegewezen, opnieuw toegewezen. Vervolgens heeft de verwijzende rechter het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over een aantal vragen.

37. De verwijzende rechter merkt op dat elke rechterlijke instantie overeenkomstig het arrest Simpson²⁵ ambtshalve moet nagaan of zij een onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht is. De verwijzende rechterlijke instantie betwijfelt of zijzelf een „vooraf bij wet ingesteld gerecht” is, aangezien de wijziging van zijn samenstelling bij beschikking van de president van de Sąd Okręgowy w Warszawie na de schorsing van rechter I.T. een rechtstreeks gevolg was van de beslissing van de tuchtkamer. Gelet op de „structurele kenmerken” ervan is deze kamer geen „gerecht” in de zin van het nationale recht of het Unierecht. De verwijzende rechter is van oordeel dat enkel een doeltreffende toetsing van de beslissing van de tuchtkamer hem in staat zal stellen te beoordelen of hij een vooraf bij wet ingesteld gerecht is en uitspraak kan doen in de bij hem aanhangige procedure. De verwijzende rechter stelt dat hij mogelijk inbreuk maakt op het recht van partijen op toegang tot de rechter en zijn beslissing in hoger beroep nietig kan worden verklaard²⁶ als uitspraak wordt gedaan door een rechtsprekende formatie waarin een onbevoegd persoon zitting had, ofwel omdat het gerecht niet passend was samengesteld²⁷ ofwel omdat het Unierecht wordt geschonden.

38. Volgens de verwijzende rechter moet, om te kunnen beoordelen of hij de vereiste hoedanigheid van een vooraf bij wet ingesteld gerecht heeft, worden onderzocht of de beslissing van de tuchtkamer bindende werking heeft. Zowel de nationale wetgeving als de rechtspraak van de Trybunał Konstytucyjny, volgens welke nationale rechterlijke instanties de benoeming van een rechter niet mogen toetsen, evenmin als de rechtmatigheid van de rol van de president van de Republiek Polen²⁸ en de KRS in de benoemingsprocedure²⁹, verbieden dit onderzoek. Bovendien wordt een dergelijke toetsing als tuchtrechtelijk vergrijp gezien. De verwijzende rechter vraagt zich af of het Unierecht zich tegen deze nationale wetgeving en voornoemde rechtspraak van de Trybunał Konstytucyjny verzet.

²² De rechtsgrondslag van die beslissing van 24 november 2020 was artikel 47b, leden 1 en 3, van de gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties.

²³ Met uitzondering van zaak VIII K 105/17.

²⁴ Met uitzondering van zaak VIII K 105/17, die heeft geleid tot het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-615/20.

²⁵ Arrest van 26 maart 2020, Heroverweging Simpson/Raad en HG/Commissie (C-542/18 RX-II en C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak) (hierna: „arrest Simpson”).

²⁶ Door de Sąd Najwyższy.

²⁷ Zie artikel 439, lid 1, punten 1 en 2, gelezen in samenhang met artikel 523, lid 1, k.p.k.

²⁸ Hierna: „Poolse president”.

²⁹ Zie arrest TK, 4 maart 2020 (zaak P 22/19), en beschikking TKz, 20 april 2020 (zaak U 1/20).

39. Voorts vraagt de verwijzende rechter zich af of hij gebonden is aan de beslissing van de tuchtkamer en de gevolgen die deze kan hebben voor zijn eigen samenstelling, daaronder begrepen de rechtsgeldigheid van de schorsing van rechter I.T. Het Hof heeft herhaaldelijk gewezen op het belang dat „het beginsel van het gezag van gewijsde” zowel in de rechtsorde van de Unie als in de rechtsorden van de lidstaten heeft. Ter verzekering zowel van de stabiliteit van het recht en de rechtsbetrekkingen als van een goede rechtsbedeling is het immers van belang dat rechterlijke beslissingen die definitief zijn geworden niet meer in geding kunnen worden gebracht. Het Unierecht gebiedt een nationale rechter derhalve niet om nationale procedureregels die een rechterlijke beslissing gezag van gewijsde verlenen buiten toepassing te laten, ook al zou daardoor een nationale situatie die onverenigbaar is met dat recht kunnen worden hersteld.³⁰

40. Volgens de verwijzende rechter is de tuchtkamer zodanig van aard dat haar beslissing van 18 november 2020 niet als „rechterlijke beslissing” kan worden beschouwd, aangezien deze kwalificatie is voorbehouden aan beslissingen die zijn gegeven door een instantie die voldoet aan de vereisten van effectieve rechterlijke bescherming in de zin van het Unierecht. De mogelijkheid waarover de tuchtkamer beschikt om een rechter te schorsen, in de praktijk voor onbepaalde tijd, waarborgt geenszins de stabiliteit van het recht en van de rechtsbetrekkingen en draagt zeker niet bij tot een goede rechtsbedeling. Bovendien wenst de verwijzende rechter te vernemen of de verplichting om te weigeren bindende kracht toe te kennen aan de beslissing van de tuchtkamer eveneens van toepassing is op beslissingen van andere overheidsinstanties – zoals de minister van Justitie, het openbaar ministerie, de presidenten van rechterlijke instanties en de Trybunał Konstytucyjny. Hij wenst derhalve te vernemen of het Unierecht wordt geschonden ten gevolge van de niet-gerechvaardigde weigering om een rechter jegens wie die toestemming tot strafvervolgning is verleend, toe te staan zitting te hebben in een rechtsprekende formatie.

41. In deze omstandigheden heeft de Sąd Okręgowy w Warszawie de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moet het Unierecht – met name artikel 2 VEU en de daarin tot uitdrukking gebrachte waarde van de rechtsstaat, artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en de beginselen van voorrang en loyale samenwerking alsook het rechtszekerheidsbeginsel – aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een regeling van een lidstaat, zoals artikel 41b, leden 1 en 3, van de [gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties], aldus wordt toegepast dat de president van een rechterlijke instantie, zelfstandig en zonder rechterlijke toetsing, een beslissing kan nemen om de samenstelling van deze rechterlijke instantie te wijzigen op grond van de door een instantie als de Izba Dyscyplinarna verleende toestemming om een rechter uit de oorspronkelijke formatie van die rechterlijke instantie (I.T., een rechter in de Sąd Okręgowy), strafrechtelijk te vervolgen, wat noodzakelijkerwijs de schorsing van die rechter met zich meebrengt, hetgeen met name impliceert dat die rechter geen zitting mag hebben in formaties van de rechterlijke instantie in zaken waarin hij is aangewezen, daaronder begrepen de zaken waarin hij is aangewezen voordat de genoemde toestemming was verleend?
- 2) Moet het Unierecht, in het bijzonder de in vraag 1 aangehaalde regels, aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen:

³⁰ Arrest van 2 april 2020, CRNPAC en Vueling Airlines (C-370/17 en C-37/18, EU:C:2020:260, punten 88 en 89 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- a) een bepaling van een lidstaat als artikel 42a, leden 1 en 2, en artikel 107, lid 1, punt 3, van de [gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties], waarbij het een nationale rechterlijke instantie bij de toetsing of zij voldoet aan het vereiste dat zij vooraf bij wet is ingesteld, wordt verboden om de bindende kracht en de juridische aspecten van de door de tuchtkamer verleende toestemming als vermeld in vraag 1 te beoordelen die rechtstreeks ten grondslag liggen aan de wijziging van de samenstelling van de rechterlijke instantie, en waarbij tegelijkertijd is bepaald dat de poging om een dergelijk onderzoek te verrichten een grond voor tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van de rechter vormt;
 - b) rechtspraak van een nationale instantie als de Trybunał Konstytucyjny volgens welke de handelingen van nationale instanties zoals de president van de Republiek en de [KRS] die betrekking hebben op de benoeming van personen in instanties zoals de tuchtkamer, niet onderworpen zijn aan rechterlijke toetsing, daaronder begrepen toetsing aan het Unierecht, ongeacht de ernst en de omvang van de inbreuk, en volgens welke de handeling waarbij iemand wordt benoemd tot rechter, onherroepelijk en onaantastbaar is?
- 3) Moet het Unierecht, met name de in vraag 1 aangehaalde regels, aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat in het bijzonder ten aanzien van de schorsing van de rechter bindende kracht wordt toegekend aan de in vraag 1 vermelde toestemming, gelet op het feit dat zij is verleend door een instantie als de tuchtkamer, met als gevolg dat:
- a) alle organen van de staat (daaronder begrepen de verwijzende rechter, alsmede organen die bevoegdheden hebben op het gebied van de aanwijzing en wijziging van de samenstelling van een nationale rechterlijke instantie, met name de president van een rechterlijke instantie) verplicht zijn om die toestemming buiten beschouwing te laten en om de rechter van de nationale rechterlijke instantie op wie die toestemming betrekking heeft, in staat te stellen zitting te hebben in de rechtsprekende formatie van die rechterlijke instantie;
 - b) de rechterlijke instantie waarin de rechter die oorspronkelijk was aangewezen om van de zaak kennis te nemen, uitsluitend op grond van voornoemde jegens hem verleende toestemming geen zitting heeft, geen vooraf bij wet ingesteld gerecht is en dientengevolge niet als 'gerecht' uitspraak kan doen over vragen die betrekking hebben op de toepassing of de uitlegging van het Unierecht?
- 4) Is het voor de beantwoording van de bovenstaande vragen van belang dat de tuchtkamer en de Trybunał Konstytucyjny geen effectieve rechterlijke bescherming waarborgen gelet op het gebrek aan onafhankelijkheid en op de vastgestelde schendingen van de regels inzake de benoeming van hun leden?"

IV. Procedure bij het Hof

42. Bij beslissing van 21 januari 2021 heeft de president van het Hof de zaken C-615/20 en C-671/20 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsmede voor het arrest.

43. De verwijzende rechter heeft overeenkomstig artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering verzocht om de prejudiciële verwijzingen in de zaken C-615/20 en C-671/20 volgens de versnelde procedure te behandelen. Bij beslissingen van 9 december 2020

en 21 januari 2021 heeft de president van het Hof deze verzoeken respectievelijk afgewezen. Niettemin is overeenkomstig artikel 53, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering beslist dat deze prejudiciële verwijzingen bij voorrang zullen worden berecht.

44. Y.P., de Prokuratura Okręgowa w Warszawie, de Belgische, de Deense, de Nederlandse, de Poolse, de Finse en de Zweedse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Met uitzondering van Y.P. hebben alle voornoemde partijen ter terechtzitting van 28 juni 2022 pleidooi gehouden en vragen van het Hof beantwoord.

V. Beoordeling

A. Ontvankelijkheid

45. De Prokuratura Okręgowa w Warszawie en de Poolse regering betogen dat de prejudiciële vragen niet-ontvankelijk zijn. Bij gebreke van een verband tussen de in de procedure voor de verwijzende rechter aan de orde zijnde kwesties en de bepalingen van Unierecht waarvan om uitlegging wordt verzocht, hoeven deze vragen niet te worden beantwoord om deze rechter in staat te stellen uitspraak te doen in de bij hem aanhangige gedingen.³¹ De Poolse regering voegt hieraan toe dat, zelfs als het Hof de verwijzende rechter toestaat om de beslissing van de tuchtkamer naast zich neer te leggen, geen enkele bepaling van Pools recht toestaat dat een rechter in een zaak wordt vervangen of dat die zaken aan een andere rechter worden overgedragen.

46. De Commissie en de Zweedse regering stellen dat de verzoeken om prejudiciële beslissingen ontvankelijk zijn, aangezien het antwoord van het Hof noodzakelijk is om de formatie van de verwijzende rechter in staat te stellen in limine litis te beslissen of zij bevoegd is om uitspraak te doen in de strafzaken van de hoofdgedingen.

47. Volgens vaste rechtspraak van het Hof rust er een vermoeden van relevantie op door een nationale rechterlijke instantie voorgelegde vragen over de uitlegging van het Unierecht. Het Hof kan dergelijke verzoeken enkel afwijzen wanneer de gevraagde uitlegging van het Unierecht kennelijk op generlei wijze verband houdt met een reël geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is en voorts wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen.³²

48. Blijkens zowel de bewoordingen als de systematiek van artikel 267 VWEU kan slechts een prejudiciële procedure worden ingeleid indien voor de nationale rechter een geding aanhangig is in het kader waarvan deze een beslissing moet geven waarbij rekening kan worden gehouden met het prejudiciële arrest. De rechtvaardiging van een prejudiciële verwijzing bestaat in de behoefte om een geschil te beslechten, niet in het formuleren van rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken.³³ Het Hof heeft tevens benadrukt dat een antwoord op

³¹ Arrest van 26 maart 2020, Miasto Łowicz en Prokurator Generalny (C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, punt 48). Volgens de Poolse regering betreffen de bij de verwijzende rechter aanhangige strafzaken zuiver interne aangelegenheden waarop artikel 47 van het Handvest en artikel 19, lid 1, VEU niet van toepassing zijn.

³² Arrest van 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punt 20).

³³ Arresten van 8 september 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punt 38), en 27 februari 2014, Pohotovost' (C-470/12, EU:C:2014:101, punten 28 en 29).

prejudiciële vragen noodzakelijk kan zijn om verwijzende rechters een uitlegging van het Unierecht te verschaffen die hen in staat stelt om procedurele vragen van nationaal recht te beslechten alvorens zij ten gronde uitspraak kunnen doen in de bij hen aanhangige gedingen.³⁴

49. Met de in deze procedure aan het Hof voorgelegde prejudiciële vragen wordt beoogd vast te stellen of het Unierecht zich, gelet op de kenmerken van de tuchtkamer, in het bijzonder de modaliteiten voor de benoeming van haar leden, verzet tegen bepalingen van nationaal recht op grond waarvan deze kamer toestemming kan verlenen om een rechter strafrechtelijk te vervolgen, met zijn schorsing als gevolg. Indien dit het geval is, welke gevolgen heeft dit dan uit het oogpunt van het Unierecht voor de rechtmatigheid van de rechtsprekende formatie waarbij het hoofdgeding aanhangig is? In dergelijke omstandigheden wenst de verwijzende rechter te vernemen of hij de vereiste hoedanigheid van een vooraf bij wet ingesteld gerecht heeft. Aangezien een rechterlijke instantie overeenkomstig het arrest Simpson³⁵ verplicht kan zijn om na te gaan of zij, gelet op haar samenstelling, een onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht is, wanneer er in dit opzicht ernstige twijfel rijst, is de door de verwijzende rechter gevraagde uitlegging van het Unierecht noodzakelijk om hem in staat te stellen een in limine litis opgeworpen procedurele vraag te beantwoorden alvorens uitspraak te doen in de bij hem aanhangige strafprocedure.³⁶

50. Het argument dat, indien wordt geoordeeld dat de beslissing van de tuchtkamer strijdig is met het Unierecht, het Poolse recht noch de vervanging van een rechter in een zaak, noch de overdracht van zaken toestaat, betreft de verwijzingsbeslissing ten gronde, die betrekking heeft op de werkingsfeer en de werking van het Unierecht en de voorrang ervan. Een prejudiciële beslissing wordt niet niet-ontvankelijk verklaard op basis van argumenten ten gronde.³⁷

51. Ter terechtzitting heeft de Poolse regering zich beroepen op het arrest in de zaak Prokurator Generalny e.a. (Tuchtkamer van de Sąd Najwyższy – Benoeming)³⁸ ter staving van haar argument dat de verzoeken om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk zijn. In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat een verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk was, onder meer omdat de prejudiciële vragen over het bestaan van een dienstbetrekking tussen een rechter en de tuchtkamer betrekking hadden op een ander geding dan het bij de verwijzende rechter aanhangige geding. Om de reikwijdte van die vragen te beoordelen en daarop een passend antwoord te geven, zou het Hof gedwongen zijn om elementen buiten de grenzen van het geschil in de procedure voor de verwijzende rechter te onderzoeken. Het Hof heeft ook geoordeeld dat het verzoek om een prejudiciële beslissing in die zaak in feite strekte tot het verkrijgen van een ongeldigverklaring erga omnes van de benoeming van een rechter van de Sąd Najwyższy, ook al stond het nationale recht niet toe de benoeming van een rechter met een rechtstreekse vordering tot nietigverklaring van die benoeming te betwisten. Zoals blijkt uit punt 49 van deze conclusie is dit in casu niet het geval.

52. Ik geef het Hof derhalve in overweging de bezwaren tegen de ontvankelijkheid van de vragen van de verwijzende rechter af te wijzen.

³⁴ Arrest van 16 november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a. (C-748/19-C-754/19, EU:C:2021:931, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

³⁵ Zie punt 57.

³⁶ Zie naar analogie arrest van 16 november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a. (C-748/19-C-754/19, EU:C:2021:931, punt 49). Zie ook arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming) (C-487/19, EU:C:2021:798, punten 93 en 94).

³⁷ Zie naar analogie arrest van 16 november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a. (C-748/19-C-754/19, EU:C:2021:931, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

³⁸ Arrest van 22 maart 2022 (C-508/19, EU:C:2022:201, punten 60-71).

B. Ten gronde

1. Inleidende opmerkingen

53. Het voorwerp van de inbreukprocedure³⁹ in de zaak C-204/21, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters)⁴⁰, valt gedeeltelijk samen met de onderhavige prejudiciële procedure. Hoewel inbreukprocedures en verzoeken om een prejudiciële beslissing verschillende procedures zijn met verschillende rechtsgevolgen⁴¹, zal ik in voorkomend geval verwijzen naar mijn conclusie in die inbreukprocedure, die ik op dezelfde datum neem als de onderhavige conclusie. Met name de punten 46 tot en met 60 van mijn conclusie in zaak C-204/21, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters), die volgens mij vaste rechtsopvattingen bevatten, zijn relevant voor de uitspraak in deze procedure.

2. Eerste, tweede en derde vraag in zaak C-615/20

54. Met zijn eerste, tweede en derde vraag in zaak C-615/20 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2 VEU, artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest van toepassing zijn op zaken waarin toestemming wordt verleend om onder meer rechters en gerechtsassessoren strafrechtelijk te vervolgen, in hechtenis te nemen en te schorsen en hun bezoldiging verplicht te verminderen. Zo ja, moeten deze bepalingen dan aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan nationale voorschriften waarbij aan de tuchtkamer de bevoegdheid wordt toegekend om in eerste en tweede aanleg uitspraak te doen in dergelijke zaken, in aanmerking genomen dat bepaalde kenmerken van die kamer, waaronder de modaliteiten voor de benoeming van haar leden, twijfel doen rijzen over de vraag of zij een „gerecht” is in de zin van artikel 47 van het Handvest?

55. Voor het onderzoek van deze vragen moet in de eerste plaats worden beoordeeld of artikel 47 van het Handvest in het kader van de zaken C-615/20 en C-671/20 relevant is. Het is vaste rechtspraak dat een persoon die in een bepaald geval het recht op een doeltreffende voorziening in rechte krachtens artikel 47 van het Handvest inroept, zich moet beroepen op door het Unierecht gewaarborgde rechten of vrijheden of het voorwerp zijn van een procedure in het kader van de tenuitvoerlegging van het Unierecht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest. Uit de verwijzingsbeslissingen in de zaken C-615/20 en C-671/20 blijkt niet dat YP of M.M. zich beroepen op een door het Unierecht gewaarborgd recht of dat zij het voorwerp zijn van een procedure in het kader van de tenuitvoerlegging van het Unierecht. Bijgevolg is artikel 47 van het Handvest niet van toepassing op het hoofdgeding. Aangezien artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU alle lidstaten verplicht te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om op de onder het Unierecht

³⁹ Krachtens artikel 258 VWEU.

⁴⁰ PB 2021, C 252, blz. 9.

⁴¹ De verschillende gevolgen van de arresten van het Hof krachtens artikelen 258 en 267 VWEU mogen niet worden overschat. Bijvoorbeeld in het arrest van 10 maart 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175), heeft het Hof onlangs beschreven welke gecombineerde gevolgen zijn arresten krachtens deze beide procedures kunnen hebben.

vallende gebieden⁴² daadwerkelijke rechtsbescherming in de zin van met name artikel 47 van het Handvest te verzekeren, dient de tweede bepaling echter bij elke uitlegging van de eerste bepaling naar behoren in aanmerking te worden genomen.⁴³

56. In de tweede plaats zal ik de relevantie onderzoeken van twee beschikkingen in kort geding in twee inbreukprocedures tegen de Republiek Polen. In de beschikking van 8 april 2020 heeft het Hof de opschorting gelast van een aantal werkzaamheden van de tuchtkamer. De verwijzende rechter uit in deze prejudiciële verwijzing bedenkingen omtrent de vraag of de tuchtkamer, gelet op de beschikking die in deze zaak is gegeven, kennis mocht nemen van zaken waarin om toestemming is verzocht voor de strafrechtelijke vervolging en schorsing van een rechter. Hij stelt tevens een aantal prejudiciële vragen met betrekking tot de relevantie van de gelaste schorsing voor de onderhavige procedure.⁴⁴

57. In het dictum van de beschikking van 8 april 2020 wordt de opschorting gelast van bepaalde werkzaamheden die de tuchtkamer uit hoofde van specifieke bepalingen⁴⁵ van de wet inzake de Sąd Najwyższy van 8 december 2017, zoals gewijzigd, uitvoerde. Deze bepalingen vormden de rechtsgrondslag voor de bevoegdheid van de tuchtkamer om uitspraak te doen in tuchtprocedures tegen rechters. Zij verschillen volledig van de rechtsgrondslag voor de bevoegdheid van de tuchtkamer om rechters strafrechtelijk te vervolgen, in hechtenis te nemen en te schorsen en hun bezoldiging te verminderen, de voorwerpen van de gedingen waaruit de onderhavige verzoeken om prejudiciële beslissingen zijn voortgevloeid.⁴⁶ Ik ben daarom van mening dat de beschikking van 8 april 2020 niet ter zake doet voor de kwesties die in casu aan de orde zijn.⁴⁷

58. Daarentegen lijkt de beschikking van de vicepresident van het Hof van 14 juli 2021 in zaak C-204/21 R, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters)⁴⁸, wel relevant. In het dictum daarvan wordt de Republiek Polen onder meer gelast om de toepassing op te schorten van artikel 27, lid 1, punt 1a), van de gewijzigde wet inzake de Sąd Najwyższy en bepalingen van de gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties, die de tuchtkamer de bevoegdheid verlenen om uitspraak te doen over verzoeken om toestemming om tegen rechters of gerechtsassessoren een strafrechtelijke procedure in te leiden.⁴⁹ In deze beschikking wordt de

⁴² Onbetwist is dat de verwijzende rechter, als rechterlijke instantie in de zin van het Unierecht, binnen de Poolse rechtsorde handelt op de „onder het recht van de Unie vallende gebieden” in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en derhalve moet voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming. Arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming) (C-487/19, EU:C:2021:798, punt 106 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁴³ Arrest van 22 februari 2022, RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof) (C-430/21, EU:C:2022:99, punten 34-37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁴⁴ Zie vraag 1, onder c), en vraag 3, onder f), in zaak C-615/20.

⁴⁵ Te weten artikel 3, punt 5, artikel 27 en artikel 73, lid 1, ervan. Bij de beschikking van 8 april 2020 is de Republiek Polen ook gelast om de bij de tuchtkamer aanhangige zaken niet toe te wijzen aan een rechtsprekende formatie die niet voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid zoals onder meer uiteengezet in het arrest A. K.

⁴⁶ Zie artikel 27, lid 1, punt 1a), van de gewijzigde wet inzake de Sąd Najwyższy en artikel 80, artikel 110, lid 2a, en artikel 129 van de gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties.

⁴⁷ In elk geval is de schorsing geëindigd met de uitspraak van het arrest van 15 juli 2021, Commissie/Polen (Tuchtregeling voor rechters) (C-791/19, EU:C:2021:596) (hierna: „arrest Tuchtregeling voor rechters”). De verklaring dat de Poolse regering de krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de tuchtkamer niet te waarborgen, en in het bijzonder de criteria die het Hof heeft gehanteerd om tot die vaststelling te komen, zijn voor het onderhavige geding uiterst relevant. Zie ook arrest A. K.

⁴⁸ Beschikking van de vicepresident van het Hof van 14 juli 2021, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters) (C-204/21 R, EU:C:2021:593) (hierna: „beschikking van 14 juli 2021”).

⁴⁹ Onmiddellijk en tot aan de uitspraak van het arrest waarmee de zaak C-204/21, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters), wordt beëindigd.

Republiek Polen tevens gelast om de gevolgen op te schorten van de reeds door de tuchtkamer op grond van voornoemde bepalingen genomen beslissingen en af te zien van het verwijzen van de in voornoemd artikel bedoelde zaken naar een rechterlijke instantie die niet onafhankelijk is.⁵⁰

59. Om de daadwerkelijke uitvoering van de beschikking van 14 juli 2021 te verzekeren heeft de vicepresident van het Hof de Republiek Polen op 27 oktober 2021 gelast om een dwangsom van 1 000 000 EUR per dag te betalen, te rekenen vanaf de datum van kennisgeving van deze beschikking tot de dag waarop deze lidstaat voldoet aan de verplichtingen die voortvloeien uit de beschikking van 14 juli 2021, of, bij ontstentenis daarvan, tot aan de uitspraak van het arrest waarmee zaak C-204/21, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters), wordt beëindigd.⁵¹

60. Ter terechtzitting heeft de Commissie bevestigd⁵² dat de Republiek Polen haar niet in kennis heeft gesteld van maatregelen die zij heeft vastgesteld om te voldoen aan de beschikking van 14 juli 2021. De Commissie heeft hieraan toegevoegd dat rechter I.T. na de uitspraak van deze beschikking van 14 juli 2021 tot de uitspraak van het arrest in zaak C-204/21, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters), in zijn ambt had moeten worden hersteld.

61. In de derde plaats heeft de Poolse regering ter terechtzitting naar voren gebracht dat de tuchtkamer is afgeschaft bij de ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (wet tot wijziging van de wet inzake de Sąd Najwyższy en bepaalde andere wetten) van 9 juni 2022 (Dz. U. 2022, volgnr. 1259) (hierna: „wet van 9 juni 2022”). Sindsdien mag een rechter voor de nieuwe Izba Odpowiedzialności Zawodowej (kamer voor beroepsaansprakelijkheid) van de Sąd Najwyższy (hierna: „kamer voor beroepsaansprakelijkheid”) opkomen tegen een definitieve beslissing van de tuchtkamer waarbij toestemming is verleend om hem te vervolgen.

62. Krachtens artikel 8 van de wet van 9 juni 2022 is de tuchtkamer bij de inwerkingtreding van deze wet⁵³ afgeschaft en is de kamer voor beroepsaansprakelijkheid opgericht. Alle nog bij de tuchtkamer aanhangige zaken worden vanaf 15 juli 2022 door de kamer voor beroepsaansprakelijkheid gevoerd. Uit hoofde van artikel 18 van de wet van 9 juni 2022 kan een rechter binnen 6 maanden na de inwerkingtreding ervan met betrekking tot een beslissing van de Sąd Najwyższy waarbij toestemming is verleend om hem strafrechtelijk te vervolgen en die is vastgesteld door een rechtsprekende formatie waarin een rechter van de tuchtkamer zitting had, een verzoek tot heropening van de procedure indienen bij de kamer voor beroepsaansprakelijkheid.

63. Ondanks de afschaffing van de tuchtkamer blijft rechter I.T. naar nationaal recht naar het schijnt geschorst in de uitoefening van zijn ambt, hoewel hij bij de kamer voor beroepsaansprakelijkheid een verzoek kan indienen⁵⁴ om de beslissing van de tuchtkamer te herzien. De vragen van de verwijzende rechter zijn dus nog steeds relevant. Om de rechtmatigheid van de schorsing van rechter I.T. te kunnen beoordelen moet zowel worden onderzocht of de tuchtkamer voldoet aan de vereisten van artikel 2 VEU en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, als wat de gevolgen van de niet-naleving van deze bepalingen zijn voor de samenstelling van de verwijzende rechter.

⁵⁰ Zoals omschreven in het arrest A. K.

⁵¹ Beschikking van de vicepresident van het Hof van 27 oktober 2021, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters) (C-204/21 R, niet gepubliceerd, EU:C:2021:878).

⁵² Zonder door de Poolse regering te zijn weersproken.

⁵³ Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter: deze wet is op 15 juli 2022 in werking getreden.

⁵⁴ Bijvoorbeeld om zijn schorsing te laten opheffen.

64. Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter lijkt uit het voorgaande te volgen dat de tuchtkamer weliswaar haar beslissing in tweede aanleg heeft gegeven, maar rechter I.T. naar Pools recht thans de rechtsgeldigheid ervan kan aanvechten. Ook lijkt de beslissing van de tuchtkamer niet langer gezag van gewijsde te hebben.

65. Wat de eerste, de tweede en de derde vraag in zaak C-615/20 betreft: de organisatie van het justitiële stelsel in de lidstaten, waaronder de regels inzake strafvervolgning van rechters, valt onder hun bevoegdheid, maar de uitoefening van die bevoegdheid moet in overeenstemming zijn met het Unierecht. Wanneer een lidstaat specifieke regels inzake strafrechtelijke procedures tegen rechters vaststelt⁵⁵, moeten die regels – in overeenstemming met het vereiste van toegang tot een onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht, en om bij de justitiabelen elke legitieme twijfel erover weg te nemen dat de rechters zich niet laten beïnvloeden door externe factoren, in het bijzonder door rechtstreekse of indirecte inmenging van de wetgevende en de uitvoerende macht die hun beslissingen zou kunnen sturen – gerechtvaardigd worden door objectieve en verifieerbare vereisten in verband met een goede rechtsbedeling. Die regels moeten, net als de regels inzake de tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van rechters, de waarborgen bieden die nodig zijn om te verzekeren dat strafprocedures niet worden gebruikt om politiek toezicht op de werkzaamheden van rechters uit te oefenen en moeten de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest neergelegde rechten volledig waarborgen.⁵⁶

66. Krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU moeten de lidstaten verzekeren dat rechterlijke instanties die uitspraak kunnen doen over de toepassing of de uitlegging van het Unierecht, voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming.⁵⁷ De zaken die krachtens artikel 80, artikel 110, lid 2a, en artikel 129 van de gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties en artikel 27, lid 1, punt 1a), van de gewijzigde wet inzake de Sąd Najwyższy tot de bevoegdheid van de tuchtkamer behoren⁵⁸, hebben naar hun aard een onmiddellijke, rechtstreekse en vergaande invloed op de status en de voorwaarden voor de ambtsvervulling van rechters.⁵⁹ Hieruit volgt dat de maatregelen die op grond van deze bepalingen van Pools recht zijn vastgesteld ten aanzien van rechters van Poolse rechterlijke instanties die uitspraak kunnen doen over de toepassing of de uitlegging van het Unierecht, moeten kunnen worden getoetst door een instantie die zelf voldoet aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.⁶⁰ Aangezien de tuchtkamer bevoegd was om voornoemde bepalingen van Pools recht toe te passen, moest zij alle nodige waarborgen bieden inzake haar onafhankelijkheid, onpartijdigheid en voorafgaande instelling bij wet, om elk risico te vermijden dat de maatregelen die zij op grond daarvan vaststelde, werden gebruikt als een systeem van politieke controle op de inhoud van rechterlijke beslissingen. Het Hof heeft, grotendeels op basis van de elementen die het al eerder in zijn arrest

⁵⁵ Zoals de Poolse regering en de Commissie in hun opmerkingen hebben aangegeven, staat het bij gebreke van een Unieregeling ter zake aan de lidstaten om te bepalen of bepaalde handelingen van een rechter tuchtrechtelijk of strafrechtelijk van aard zijn. Het Unierecht verzet zich dus in beginsel niet tegen een bepaling als artikel 181 van de Poolse grondwet, die voorziet in de opheffing van de immuniteit van een rechter tegen strafrechtelijke vervolging en zijn inhechtenisneming door een bij wet ingesteld gerecht. Zie vraag 2 in zaak C-615/20.

⁵⁶ Arrest van 18 mei 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punten 210-213). Zie vraag 2, onder a), in zaak C-615/20.

⁵⁷ Zie in die zin arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, EU:C:2021:153, punt 112 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁵⁸ Die betrekking hebben op de toestemming om een strafrechtelijke procedure tegen rechters of gerechtsassessoren in te leiden of deze in voorlopige hechtenis te nemen, op het arbeids- en socialezekerheidsrecht voor rechters van de Sąd Najwyższy en op de verplichte pensionering van die rechters.

⁵⁹ Zie ook de beschikking van 14 juli 2021, punt 81.

⁶⁰ Zie naar analogie arrest Tuchtregeling voor rechters, punten 80 en 83.

A. K.⁶¹ had uiteengezet, in zijn arrest Tuchtregeling voor rechters onder verwijzing naar de overwegingen in de punten 89 tot en met 110 van dat arrest, categorisch vastgesteld dat de tuchtkamer niet voldeed aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid neergelegd in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Het Hof heeft zich onder meer gebaseerd op het feit dat de tuchtkamer uit het niets in het leven was geroepen en de exclusieve bevoegdheid had gekregen om kennis te nemen van bepaalde tuchtzaken, terwijl tegelijkertijd een nationale regeling was vastgesteld die inbreuk maakte op de onafzetbaarheid en onafhankelijkheid van de rechters van de Sąd Najwyższy. In het arrest wordt opgemerkt dat de tuchtkamer, anders dan de andere kamers van de Sąd Najwyższy, over een bijzonder grote mate van organisatorische, functionele en financiële autonomie beschikte. Daarnaast was de bezoldiging van rechters van de tuchtkamer ongeveer 40 % hoger dan die van rechters die zitting hebben in de andere kamers van de Sąd Najwyższy, zonder dat een objectieve rechtvaardiging voor een dergelijke voorkeursbehandeling was aangevoerd.

67. Bij haar oprichting mocht de tuchtkamer uitsluitend bestaan uit nieuwe rechters die door de Poolse president op voordracht van de KRS waren benoemd.⁶² Voordat deze nieuwe rechters werden benoemd, is de KRS volledig opnieuw samengesteld.⁶³ Volgens het Hof kunnen dergelijke wijzigingen een gevaar in zich dragen dat zich bij de vorige wijze van verkiezing niet voordeed, namelijk dat de wetgevende macht en de uitvoerende macht een grotere invloed zouden krijgen op de KRS en zo de onafhankelijkheid van dit orgaan ondermijnen. Bovendien was de opnieuw samengestelde KRS ingesteld door de vierjarige ambtstermijn van de toenmalige leden van dat orgaan te verkorten. Het Hof heeft ook vastgesteld dat de wet met betrekking tot de hervorming van de KRS tegelijk is vastgesteld met de nieuwe wet inzake de Sąd Najwyższy⁶⁴, die een ingrijpende hervorming van dit orgaan inhield.⁶⁵

68. Volgens het Hof is door al deze elementen bij de justitiabelen legitieme twijfel ontstaan over de vraag of de tuchtkamer niet gevoelig is voor externe factoren, in het bijzonder voor directe of indirecte invloed van de Poolse wetgevende en uitvoerende macht, en of deze instantie onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen. Deze elementen kunnen ertoe kunnen leiden dat de tuchtkamer niet de indruk geeft onafhankelijk en onpartijdig te zijn en daardoor het vertrouwen ondermijnt dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving en een rechtsstaat moet wekken.⁶⁶

69. Bij een beoordeling van de procedure als geheel voor de benoeming van de rechters van de tuchtkamer en de omstandigheden waarin die kamer heeft gefunctioneerd, kan legitieme twijfel over mogelijke druk van buitenaf op haar leden niet worden uitgesloten.⁶⁷ Bij het opstellen van deze conclusie bestond de in het arrest Tuchtregeling voor rechters en het arrest A. K.

⁶¹ Zie vraag 1, onder a), en vraag 3, onder d), in zaak C-615/20.

⁶² Zodoende konden rechters die al zitting hadden in de Sąd Najwyższy niet worden overgeplaatst, terwijl dergelijke overplaatsingen in beginsel zijn toegestaan.

⁶³ 23 van de 25 leden van de KRS in zijn nieuwe samenstelling zijn aangewezen door de Poolse uitvoerende of wetgevende macht of maken daar deel van uit. Voorheen kozen de rechters 15 leden van de KRS uit de eigen gelederen.

⁶⁴ De wet inzake de Sąd Najwyższy van 8 december 2017 (Dz. U. 2018, volgnr. 5), in de geconsolideerde versie zoals gepubliceerd in de *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 2019* (volgnr. 825).

⁶⁵ Hierbij was met name voorzien in de oprichting van twee nieuwe kamers binnen die rechterlijke instantie, waaronder de tuchtkamer, in combinatie met de invoering van een mechanisme voor de verlaging van de pensioenleeftijd van rechters van de Sąd Najwyższy en de toepassing daarvan op rechters in actieve dienst bij deze rechterlijke instantie. De voortijdige beëindiging van de ambtstermijnen van bepaalde leden van de KRS en deerschikking van dat orgaan hebben plaatsgevonden in een context waarin te verwachten was dat er veel vacatures zouden ontstaan binnen de Sąd Najwyższy, met name binnen de tuchtkamer.

⁶⁶ Het Hof heeft tevens geoordeeld dat een dergelijke ontwikkeling een teruggang voor de bescherming van de waarde van de rechtsstaat vormt. Arrest Tuchtregeling voor rechters, punt 112.

⁶⁷ Zie punt 212 van mijn conclusie in de zaak C-204/21, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters).

beschreven legitieme twijfel ten aanzien van de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de tuchtkamer nog steeds. Deze twijfel werpt niet alleen een smet op de tuchtregeling voor rechters in Polen, maar ook op de regels voor het verlenen van toestemming om rechters of gerechtsassessoren strafrechtelijk te vervolgen, in hechtenis te nemen en te schorsen en hun bezoldiging verplicht te verminderen.

70. De verwijzende rechter heeft ook de banden beschreven tussen de Poolse minister van Justitie en de openbaar aanklager, de Poolse minister van Justitie en de KRS en de KRS en de tuchtkamer.⁶⁸ Hij betwijfelt dienaangaande of de tuchtkamer de hoedanigheid van derde heeft ten opzichte van de partijen van het bij hem aanhangige geding.⁶⁹

71. Volgens vaste rechtspraak kent de onafhankelijkheid van gerechten twee aspecten. Het eerste, externe, aspect vereist dat een instantie haar taken 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 moet zijn tegen inmenging of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in gevaar zou kunnen brengen en van invloed zou kunnen zijn op hun beslissingen. Het tweede, interne, aspect sluit aan bij het begrip onpartijdigheid. Het heeft er betrekking op dat rechterlijke instanties gelijke afstand houden ten opzichte van de partijen bij het geding en hun respectieve belangen. Rechterlijke instanties moeten objectief zijn en mogen, buiten de strikte toepassing van de rechtsregel, geen enkel belang bij de oplossing van het geschil hebben.⁷⁰

72. De twijfels van de verwijzende rechter betreffen het tweede aspect van wat een onafhankelijk gerecht uitmaakt en de indruk dat de tuchtkamer, wanneer zij beslist over toestemming om rechters strafrechtelijk te vervolgen en te schorsen, onafhankelijk noch onpartijdig is. Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter stel ik vast dat de directe en indirecte institutionele banden tussen de Poolse minister van Justitie, de openbaar aanklager⁷¹, de KRS en de tuchtkamer die deze rechter heeft beschreven en die zijn uiteengezet in de punten 28 en 29 van deze conclusie⁷², het toch al aanzienlijke risico vergroten dat de tuchtkamer bij het doen van uitspraak in deze zaken mogelijk niet als een volledig neutrale rechtsprekende instantie wordt beschouwd. Deze banden kunnen het vertrouwen dat de rechterlijke macht in een democratische rechtsstaat moet wekken, verder ondermijnen.

73. Ik geef het Hof dan ook in overweging te oordelen dat artikel 2 VEU en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, van toepassing zijn in zaken waarin een rechterlijke instantie overeenkomstig het nationale recht onder meer toestemming geeft om rechters en gerechtsassessoren strafrechtelijk te vervolgen, in hechtenis te nemen en te schorsen en als consequentie daarvan hun bezoldiging te verminderen. Deze bepalingen van het Unierecht verzetten zich tegen een nationale regeling waarbij de bevoegdheid tot het verlenen van toestemming om rechters en gerechtsassessoren strafrechtelijk te vervolgen, in hechtenis te

⁶⁸ Zie de punten 28 en 29 supra. Zie ook vraag 3, onder e), in zaak C-615/20. Het Hof heeft erop gewezen dat de rol van de KRS in de benoemingsprocedure voor rechters van de tuchtkamer bepalend is en haar onafhankelijkheid ten opzichte van de politieke macht twijfelachtig is, en dat daardoor legitieme twijfel rijst over de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van die kamer. Arrest Tuchtregeling voor rechters, punten 101 en 108.

⁶⁹ Zie vraag 3, onder f), in zaak C-615/20.

⁷⁰ Arrest A. K. e.a., punten 120-122.

⁷¹ Zie punt 28 supra. Er kan een analogie worden getrokken met het arrest van 27 mei 2019, OG en PI (Openbaar ministerie van Lübeck en van Zwickau) (C-508/18, EU:C:2019:456, punten 73-90), met betrekking tot de banden tussen de Duitse minister van Justitie en het openbaar ministerie wat betreft het risico dat de minister in bepaalde gevallen aanwijzingen geeft aan het openbaar ministerie.

⁷² Samen met de andere factoren die het Hof in zijn Tuchtregeling voor rechters heeft genoemd.

nemen en te schorsen en als consequentie daarvan hun bezoldiging te verminderen wordt verleend aan een rechterlijke instantie die niet voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid, onpartijdigheid of voorafgaande instelling bij wet.

3. *Tweede vraag in zaak C-671/20*

74. De verwijzende rechter wenst te vernemen of het Unierecht, in het bijzonder artikel 2 VEU en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, zich verzet tegen nationale bepalingen als artikel 42a, leden 1 en 2, en artikel 107, lid 1, punt 3, van de gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties, waarbij, ten eerste, het nationale rechterlijke instanties wordt verboden om, wanneer zij nagaan of zij gelet op hun samenstelling onafhankelijke, onpartijdige en vooraf bij wet ingestelde gerechten zijn, de rechtmatigheid en bindende werking te beoordelen van beslissingen waarmee de tuchtkamer toestemming geeft om rechters strafrechtelijk te vervolgen, in hechtenis te nemen en te schorsen, en waarin, ten tweede, deze beoordeling als tuchtrechtelijk vergrijp wordt aangemerkt. Tevens wenst de verwijzende rechter te vernemen of genoemde Unierechtelijke bepalingen zich verzetten tegen de rechtspraak van de Trybunał Konstytucyjny die rechterlijke toetsing verbiedt van de benoeming van rechters door de Poolse president en van de handelingen die de KRS in de loop van die benoemingsprocedure vaststelt.

75. Het logische gevolg van het recht op een onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht is dat eenieder zich op dit recht kan beroepen.⁷³ In het geval dat het bestaan van een onafhankelijk en onpartijdig gerecht wordt betwist en deze betwisting niet reeds bij voorbaat kennelijk van elke grond ontbloomt lijkt⁷⁴, moet elk gerecht⁷⁵ nagaan of het, gelet op zijn samenstelling, een dergelijk gerecht vormt. Deze bevoegdheid is nodig om het vertrouwen van de justitiabele in de in een democratische samenleving bestaande gerechten te bewaren. Een dergelijke controle vormt dus een wezenlijk vormvoorschrift waarvan de eerbiediging de openbare orde raakt en dat op voordracht van partijen of ambtshalve moet worden getoetst.⁷⁶ Artikel 2 VEU, artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en de in het arrest Simpson neergelegde eisen zijn transversaal van aard. Zij zijn telkens van toepassing wanneer het nodig kan zijn dat een rechterlijke instantie uitspraak doet in zaken binnen „domeinen die vallen onder de toepassing van het Unierecht”.⁷⁷

76. De Poolse regering stelt dat noch het arrest A. K. noch enige nationale rechtspraak waarbij is geoordeeld dat de tuchtkamer geen onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht is, de benoeming van rechters van die kamer door de Poolse president in twijfel kan trekken.

77. Op het eerste gezicht ziet de tekst van artikel 42a, leden 1 en 2, van de gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties, die in punt 11 van deze conclusie is weergegeven, er niet enkel op rechterlijke instanties de bevoegdheid te onthouden om benoemingen van rechters door de Poolse president erga omnes te vernietigen. Het is veeleer duidelijk dat deze tekst alle Poolse rechterlijke instanties belet om, ambtshalve of op verzoek van

⁷³ Arrest Simpson, punt 55.

⁷⁴ Arrest van 1 juli 2008, Chronopost/UFEX e.a. (C-341/06 P en C-342/06 P, EU:C:2008:375, punt 46).

⁷⁵ Zie arrest Simpson, punt 57, en arrest van 24 maart 2022, Wagenknecht/Commissie (C-130/21 P, EU:C:2022:226, punt 15), met betrekking tot het Hof en het Gerecht. Zie arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming) (C-487/19, EU:C:2021:798, punten 126-131), met betrekking tot de rechterlijke instanties van de lidstaten.

⁷⁶ Arrest Simpson, punten 55 en 57, en arrest van 1 juli 2008, Chronopost/UFEX e.a. (C-341/06 P en C-342/06 P, EU:C:2008:375, punt 46).

⁷⁷ Arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punten 29, 36 en 37).

een partij, in alle omstandigheden en om welke reden dan ook de vraag op te werpen of te onderzoeken of een rechterlijke instantie het grondrecht kan waarborgen op een doeltreffende voorziening in rechte bij een onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht, en of de benoeming van een rechter of de uitoefening van rechterlijke functies door een rechter rechtmatig is, ongeacht de aard van de gestelde onrechtmatigheid, de bestreden handeling of procedure en de openstaande rechtsmiddelen. Mijns inziens is de tekst van de bepalingen van de gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties zo ruim geformuleerd om te voorkomen dat nationale rechterlijke instanties vragen betreffende de samenstelling van om het even welke rechterlijke instantie kunnen onderzoeken, zoals de rechtspraak van het Hof vereist.⁷⁸

78. De bepalingen van artikel 107, lid 1, punt 3, van de gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties lijken de verbodsbepalingen in artikel 42a, leden 1 en 2, van de gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties stringenter te maken. Artikel 107, lid 1, punt 3, van de gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties lijkt alle pogingen af te vangen om vraagtekens te plaatsen bij om het even welk aspect van de benoemingsprocedure voor een rechter⁷⁹, waaronder bijvoorbeeld de eerbiediging van het vereiste dat een gerecht vooraf bij wet moet zijn ingesteld. Aangezien artikel 42a, leden 1 en 2, en artikel 107, lid 1, punt 3, van de gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties eraan in de weg staan dat die rechterlijke instanties nagaan of zij voldoen aan artikel 2 VEU en aan artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest zoals dat in het arrest Simpson is uitgelegd, verzetten deze Unierechtelijke bepalingen zich tegen dergelijke nationale regelingen.

79. Wat de rechtspraak van de Trybunał Konstytucyjny⁸⁰ betreft, erkent het Hof⁸¹ weliswaar dat het feit dat de beslissingen van de Poolse president tot benoeming van rechters van de Sąd Najwyższy naar Pools recht niet aan rechterlijk toezicht zijn onderworpen op zichzelf beschouwd geen problemen hoeft op te leveren⁸², maar het heeft herhaaldelijk geoordeeld dat doeltreffende rechterlijke toetsing van voordrachten van de KRS tot benoeming van rechters – waarbij ten minste wordt nagegaan of er sprake is van overschrijding of misbruik van bevoegdheid, een onjuiste rechtsopvatting of een kennelijke beoordelingsfout – noodzakelijk is wanneer bij de justitiabelen structurele twijfel kan ontstaan over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechters die in het kader van deze procedure worden benoemd.⁸³ Bovendien heeft het Hof in de punten 104 tot en met 107 van het arrest Tuchtregeling voor rechters een aantal elementen beschreven, waaronder de belangrijke rol van de KRS bij de benoeming van de leden van de tuchtkamer, die „bij de justitiabelen legitieme twijfel [kunnen] doen rijzen over de

⁷⁸ Arrest Simpson, punt 55.

⁷⁹ Zie arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benaming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, EU:C:2021:153, punten 128 e.v. en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden gesteld dat het onderzoeken van de rol van de KRS in de benoemingsprocedure voor een rechter een tuchtrechtelijk vergrijp is.

⁸⁰ In zijn arrest van 4 maart 2020 (zaak P 22/19) (Dz. U. 2020, volgnr. 413) heeft de Trybunał Konstytucyjny geoordeeld dat bepalingen van nationaal recht op grond waarvan om uitsluiting van een rechter van een zaak kan worden verzocht om reden dat zijn benoeming door de Poolse president op voordracht van de KRS gebrekkig is, strijdig zijn met artikel 179 juncto artikel 144, lid 3, punt 17, van de Poolse grondwet.

⁸¹ Arrest A. K., punt 145.

⁸² In punt 129 van arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benaming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, EU:C:2021:153), stelt het Hof vast dat „het eventuele ontbreken van de mogelijkheid om een beroep in rechte in te stellen in het kader van een benoemingsprocedure voor rechterlijke ambten bij een hoogste nationale rechterlijke instantie in bepaalde gevallen geen problemen blijkt op te leveren in het licht van de vereisten die voortvloeien uit het Unierecht, met name uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU”.

⁸³ Zie ook arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benaming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, EU:C:2021:153, punten 128-136 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van die tuchtkamer”. Uit deze rechtspraak⁸⁴ volgt dat voordrachten van de KRS tot benoeming van rechters aan rechterlijke toetsing moeten worden onderworpen, bij gebreke waarvan de tuchtkamer niet wordt beschouwd als een onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht en niet voldoet aan de vereisten van met name artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.⁸⁵ Alle Poolse rechterlijke instanties, met inbegrip van de Trybunał Konstytucyjny, zijn aan deze rechtspraak gebonden. In zijn arrest *Grossmania* heeft het Hof geoordeeld dat een lidstaat, indien het Hof heeft vastgesteld dat deze lidstaat de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, krachtens artikel 260, lid 1, VWEU gehouden is de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van dat arrest, dat gezag van gewijsde heeft voor de feitelijke en juridische punten die daadwerkelijk of noodzakelijkerwijs zijn beslecht. Vanwege het aan het arrest van het Hof verbonden gezag dient een nationale rechterlijke instantie bij het bepalen van de draagwijdte van Unierechtelijke bepalingen rekening te houden met de juridische elementen die bij dat arrest bindend zijn vastgesteld. In het geval dat de bevoegde nationale autoriteiten een niet-nakomingsarrest van het Hof niet uitvoeren, is een nationale rechterlijke instantie gehouden alle maatregelen te nemen om de volledige doorwerking van het Unierecht te vergemakkelijken overeenkomstig de inhoud van dat arrest.⁸⁶

80. Het arrest dat het Hof in deze zaken zal wijzen is krachtens artikel 267 VWEU bindend voor de verwijzende rechter voor wat betreft de uitlegging van het Unierecht ter beslechting van het bij hem aanhangige geding. De verwijzende rechter moet dus in voorkomend geval uitspraken van de Trybunał Konstytucyjny buiten toepassing laten indien hij, gelet op het arrest van het Hof, van oordeel is dat deze uitspraken in strijd zijn met het Unierecht, waarbij hij zo nodig moet weigeren een nationale regel toe te passen⁸⁷ die hem tot toepassing van beslissingen van de Trybunał Konstytucyjny verplicht.⁸⁸

81. Ik geef het Hof dan ook in overweging te oordelen dat artikel 2 VEU en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, zich verzetten tegen nationale bepalingen als artikel 42a, leden 1 en 2, en artikel 107, lid 1, punt 3, van de gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties, waarbij, ten eerste, nationale rechterlijke instanties wordt verboden om – wanneer zij beoordelen of zij, gelet op hun samenstelling, onafhankelijke, onpartijdige en vooraf bij wet ingestelde gerechten zijn – de rechtmatigheid en bindende werking te beoordelen van beslissingen van de tuchtkamer waarbij toestemming wordt verleend om rechters strafrechtelijk te vervolgen, in hechtenis te nemen en te schorsen, en waarin, ten tweede, deze beoordeling als tuchtrechtelijk vergrijp wordt aangemerkt.

⁸⁴ Arrest A. K.; zie ook arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benaming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, EU:C:2021:153), en arrest *Tuchtrekking voor rechters*.

⁸⁵ Het arrest *Tuchtrekking voor rechters* betreft de bevoegdheid van de tuchtkamer om uitspraak te doen in tuchtzaken betreffende rechters van de Sąd Najwyższy en de gewone rechterlijke instanties. Zoals ik heb uiteengezet in punt 69 supra en in punt 212 van mijn conclusie in de zaak C-204/21, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters), is de redenering van die rechtspraak ook van toepassing op de bevoegdheid van de tuchtkamer tot het verlenen van toestemming om rechters en gerechtsassessoren strafrechtelijk te vervolgen, in hechtenis te nemen en te schorsen en hun bezoldiging te verminderen.

⁸⁶ Arrest van 10 maart 2022, *Grossmania* (C-177/20, EU:C:2022:175, punten 35, 36 en 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁸⁷ Zie artikel 190, lid 1, van de Poolse grondwet.

⁸⁸ Zie naar analogie arrest van 22 februari 2022, RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof) (C-430/21, EU:C:2022:99, punten 73-75). Zie ook arresten van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benaming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, EU:C:2021:153, punt 146), en 18 mei 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 250).

4. Vierde vraag in zaak C-615/20 en eerste, derde en vierde vraag in zaak C-671/20

82. De vierde vraag van de verwijzende rechter in zaak C-671/20 bevestigt dat de Trybunał Konstytucyjny geen daadwerkelijke rechtsbescherming waarborgt, maar geeft niet voldoende nauwkeurig aan waarom hij meent dat dit het geval is, zoals artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering vereist. Dat betekent dat het Hof niet bij machte is om de verwijzende rechter te helpen door te beoordelen of de Trybunał Konstytucyjny voldoet aan onder meer artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Ik geef het Hof derhalve in overweging om de vierde vraag niet-ontvankelijk te verklaren voor zover het met deze vraag in zaak C-671/20 wordt verzocht een dergelijke beoordeling te maken.

83. Met zijn vierde vraag in zaak C-615/20 en zijn eerste en derde vraag in zaak C-671/20 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen wat de gevolgen zijn van de vaststelling dat de tuchtkamer niet voldeed aan onder meer artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, voor de bevoegdheid van deze kamer om toestemming te verlenen om rechters en gerechtsassessoren strafrechtelijk te vervolgen, in hechtenis te nemen en te schorsen en hun bezoldiging te verminderen. De verwijzende rechter vraagt zich in het bijzonder af of artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en de beginselen van voorrang van het Unierecht, loyale samenwerking en rechtszekerheid in de weg staan aan nationale bepalingen als artikel 41b, leden 1 en 3, van de gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties, op grond waarvan een rechtsprekende formatie kan worden gewijzigd krachtens een beslissing van de tuchtkamer waarbij toestemming is verleend om een rechter strafrechtelijk te vervolgen, in hechtenis te nemen en te schorsen en zijn bezoldiging te verminderen. Hij vraagt tevens of artikel 2 VEU en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en de beginselen van voorrang van het Unierecht, loyale samenwerking en rechtszekerheid vereisen dat alle overheidsorganen, waaronder de verwijzende rechter, beslissingen van de tuchtkamer buiten toepassing laten, om een rechter wiens immuniteit tegen strafrechtelijke vervolging is opgeheven en die is geschorst, in staat te stellen zitting te hebben in een rechtsprekende formatie van die rechterlijke instantie.⁸⁹ Ten slotte vraagt hij of een rechter die de geschorste rechter in deze rechterlijke instantie heeft vervangen, uitspraak kan doen over vragen betreffende de toepassing of uitlegging van het Unierecht.⁹⁰

84. In de punten 66 tot en met 69 van deze conclusie heb ik uiteengezet waarom de tuchtkamer op het tijdstip waarop zij de beslissing ten aanzien van rechter I.T. vaststelde, géén onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht was, en dus niet voldeed aan artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest.⁹¹ De schending van deze bepalingen is des te ernstiger omdat bij een globale beoordeling van de benoemingsprocedure voor rechters van de tuchtkamer en de omstandigheden waaronder die kamer heeft gefunctioneerd, legitieme twijfel over mogelijke druk van buitenaf op daarin benoemde rechters niet kan worden uitgesloten. Mijns inziens heeft deze onzekerheid afbreuk gedaan aan de integriteit van die kamer en aan alle door haar vastgestelde handelingen, waaronder de beslissing ten aanzien van rechter I.T.

⁸⁹ Zie vraag 4, onder a) en b), in zaak C-615/20 en vraag 3, onder a), in zaak C-671/20.

⁹⁰ Zie vraag 3, onder b), in zaak C-671/20. YP is van mening dat toestemming om een rechter strafrechtelijk te vervolgen slechts kan worden verleend door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht na een billijk en transparant onderzoek van een zaak. Aangezien de tuchtkamer aan geen van deze vereisten voldeed, is haar beslissing nietig. De Poolse regering is van mening dat de schorsing van rechter I.T. legitiem is en dat zijn deelname aan de strafprocedure aldus afbreuk zou doen aan het recht van partijen op een onafhankelijk, vooraf bij wet ingesteld gerecht.

⁹¹ Ongeacht de aard van de bevoegdheid die zij beweerdelijk uitoefende.

85. Het beginsel van de voorrang van het Unierecht verplicht alle instanties van de lidstaten om volle werking te verlenen aan bepalingen van Unierecht. Het recht van de lidstaten kan dus niet afdoen aan de werking die op hun respectieve grondgebieden aan deze verschillende bepalingen is verleend. Een nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid is aangezocht, is verplicht iedere nationale bepaling die strijdig is met een bepaling van het Unierecht met rechtstreekse werking, zoals artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, buiten toepassing te laten.⁹² Bovendien zijn de lidstaten volgens het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking verplicht om de onwettige gevolgen van een schending van het Unierecht ongedaan te maken.⁹³ Wanneer we het beginsel van voorrang van het Unierecht toepassen, is de beslissing van de tuchtkamer nietig.⁹⁴

86. De afschaffing van de tuchtkamer bij de wet van 9 juni 2022 heeft niet tot gevolg dat haar besluiten nietig worden geacht. Naar nationaal recht blijven de schorsing van rechter I.T. en de verlaging van zijn bezoldiging van kracht. Om deze situatie recht te zetten moet hij een verzoek indienen bij de nieuwe kamer voor beroepsaansprakelijkheid waarin hij opkomt tegen de beslissing van de tuchtkamer. De Poolse regering⁹⁵ moet er niet alleen voor zorgen dat de bevoegdheid van de tuchtkamer wordt uitgeoefend door een onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht, maar moet ook de gevolgen van beslissingen van die kamer onverwijld ongedaan maken.^{96 97} De onmiddellijke en daadwerkelijke toepassing van Unierecht kan niet afhankelijk worden gesteld van de verplichting om een verzoek in te dienen bij de kamer voor beroepsaansprakelijkheid. Anders wordt op twee manieren afgedaan aan de werking van het Unierecht. Ten eerste zou deze afhankelijk zijn van het initiatief van partijen om een nieuwe procedure in te leiden. Ten tweede zouden beslissingen van de tuchtkamer van kracht blijven totdat deze procedure is afgerond.

87. Zoals ik in de punten 62 en 64 van deze conclusie heb aangegeven, lijkt de beslissing van de tuchtkamer naar Pools recht geen gezag van gewijsde te hebben. Hieruit volgt dat de rechtspraak van het Hof over het gezag van gewijsde er niet op van toepassing is.⁹⁸ Uit deze rechtspraak⁹⁹ blijkt bovendien dat het rechtszekerheidsbeginsel of een vermeend gezag van gewijsde voor de wetgevende macht of een rechterlijke instantie geen belemmering vormt om de onwettige

⁹² Aangezien in de rechtspraak van het Hof reeds een duidelijk antwoord is gegeven op de vraag of de tuchtkamer in overeenstemming is met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – met name in het arrest Tuchtregeling voor rechters – moet de nationale rechterlijke instantie binnen haar bevoegdheid al het nodige doen om ervoor te zorgen dat die uitlegging wordt toegepast. Zie in die zin arrest van 10 maart 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁹³ Arrest van 10 maart 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punt 63).

⁹⁴ Zie naar analogie arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming) (C-487/19, EU:C:2021:798, punten 152-155).

⁹⁵ En alle organen van die staat, met inbegrip van de verwijzende rechter.

⁹⁶ Zie arrest van 19 november 1991, Francovich e.a. (C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428, punt 36).

⁹⁷ Zie naar analogie arrest van 9 maart 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punt 23), waarin onder meer is gesteld dat met de vereisten van het Unierecht onverenigbaar is elke bepaling van een nationale rechtsorde of enige wetgevende, bestuurlijke of rechterlijke praktijk die ertoe zou leiden de uitwerking van het Unierecht te verminderen doordat aan de inzake de toepassing van dit recht bevoegde rechter de macht wordt onzegd aanstonds bij deze toepassing al het nodige te doen voor de terzijdestelling van de nationale wettelijke bepalingen die eventueel in de weg staan aan de volle werking van de regels van de Unie. Zie ook arrest van 22 juni 2010, Melki en Abdeli (C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punten 43 en 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁹⁸ Zie arresten van 2 april 2020, CRPNPAC en Vueling Airlines (C-370/17 en C-37/18, EU:C:2020:260, punten 88 en 89), en 17 september 2020, Rosneft e.a./Raad (C-732/18 P, niet gepubliceerd, EU:C:2020:727, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁹⁹ Zie naar analogie arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming) (C-487/19, EU:C:2021:798, punt 160).

gevolgen van deze schending van het Unierecht als non-existent te behandelen, aangezien de beslissing van de tuchtkamer is vastgesteld door een instantie die geen onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht was.¹⁰⁰

88. Ik geef derhalve alle staatsorganen, met inbegrip van de verwijzende rechter – waarvan rechter I.T. deel uitmaakt¹⁰¹ – alsmede de organen die bevoegd zijn om de samenstelling van de nationale rechterlijke instanties te bepalen en te wijzigen¹⁰², in overweging om de beslissing van de tuchtkamer buiten toepassing te laten en rechter I.T. toe te staan zitting te hebben in de rechtsprekende formatie van de verwijzende rechter.¹⁰³

89. Voor deze opmerkingen geldt het belangrijke voorbehoud dat een zaak niet opnieuw is toegewezen aan een andere rechtsprekende formatie die zelf een onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht is. Hoewel de werking van het Unierecht ongetwijfeld gebaat zou zijn bij de eliminatie van alle verwerpelijke gevolgen van de beslissing van de tuchtkamer, waaronder de nietigverklaring ex nunc van beslissingen om zaken die aan rechter I.T. zijn toegewezen aan een andere formatie toe te wijzen, zou deze benadering – die zou vereisen dat alle zaken die eerder aan die rechter waren toegewezen, worden heropend en/of overgedaan – geen rekening houden met het recht van de justitiabelen op rechtszekerheid¹⁰⁴ en op een proces binnen een redelijke termijn overeenkomstig artikel 47 van het Handvest.

90. Hieruit volgt voor het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-615/20 dat rechter I.T. zitting moet blijven houden in de rechtsprekende formatie waarbij het hoofdgeding aanhangig is gemaakt. De beslissing van de tuchtkamer van 18 november 2020 waarmee werd beoogd hem te schorsen, is vastgesteld op dezelfde datum als de prejudiciële verwijzing in zaak C-615/20, met als gevolg dat de procedure voor de verwijzende rechter is geschorst. Blijkens het dossier waarover het Hof beschikt is de procedure die ten grondslag ligt aan zaak C-615/20 ondanks de schorsing van rechter I.T. niet opnieuw toegewezen.¹⁰⁵ De zaak waaruit de prejudiciële verwijzing in zaak C-671/20 is voortgevloeid, is opnieuw toegewezen aan een andere rechtsprekende formatie van de verwijzende rechter. Niets in het dossier waarover het Hof beschikt, wijst erop dat deze formatie geen onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht is. In dat geval kan deze procedure voor de nieuwe formatie worden afgewikkeld.¹⁰⁶

¹⁰⁰ Dat sluit niet uit dat rechters tegen wie voor de tuchtkamer, bijvoorbeeld op grond van artikel 80 van de gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties, een procedure liep, op grond van die bepaling opnieuw aan een procedure kunnen worden onderworpen voor een onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht. Het staat evenwel aan de bevoegde overheidsinstanties om in voorkomend geval (opnieuw) een dergelijke procedure tegen de desbetreffende rechters in te leiden.

¹⁰¹ Als het onmogelijk zou zijn om rechtsprekende formaties te vormen waarvan rechter I.T. deel uitmaakt, zouden rechterlijke instanties niet kunnen nagaan of zij onafhankelijke, onpartijdige en vooraf bij wet ingestelde gerechten zijn en zou het arrest Simpson, punten 55 en 57, bijgevolg onuitvoerbaar zijn.

¹⁰² In het bijzonder een president van een rechterlijke instantie. Zie artikel 41b, leden 1 en 3, van de gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties.

¹⁰³ Dat laat onverlet dat de rechter een vordering tot schadevergoeding kan instellen. Het Poolse recht lijkt in bepaalde gevallen te voorzien in een schadeloosstelling voor de geschorste rechters. Zie artikel 129 van de gewijzigde wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties.

¹⁰⁴ Gelet op de lange tijd die is verstreken sinds de schorsing van rechter I.T. op 18 november 2020, kan in tal van zaken die aanvankelijk aan hem waren toegewezen, reeds uitspraak zijn gedaan.

¹⁰⁵ Zie punt 4 van de opmerkingen van de Prokuratura Okręgowa w Warszawie.

¹⁰⁶ Ik ben mij ervan bewust dat de prejudiciële verwijzing in zaak C-671/20 van 9 december 2020 – en dus de schorsing van het hoofdgeding – kort na de beslissing van de tuchtkamer van 18 november 2020 heeft plaatsgevonden en dat in het hoofdgeding in die zaak in de tussentijd mogelijk geen voortgang is geboekt. Die overweging doet niets af aan mijn standpunt. Rechtszekerheid en een duidelijk, abstract en in alle gevallen toepasselijk standpunt ter zake moeten voorrang hebben boven een vlotte behandeling in individuele gevallen.

91. Ik geef het Hof dan ook in overweging dat artikel 2 VEU en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU alsmede de beginselen van voorrang van het Unierecht, loyale samenwerking en rechtszekerheid vereisen dat alle overheidsorganen, waaronder de verwijzende rechter, de onwettige gevolgen van beslissingen van de tuchtkamer, zoals haar beslissing van 18 november 2020, ongedaan maken, en zodoende een geschorste rechter in staat stellen in die rechterlijke instantie zitting te hebben, behalve in de zaken die zijn toegewezen aan een andere formatie die de hoedanigheid heeft van een onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht.

VI. Conclusie

92. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vragen van de Sąd Okręgowy w Warszawie te beantwoorden als volgt:

„Artikel 2 VEU en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

- zijn van toepassing in gevallen waarin een rechterlijke instantie overeenkomstig het nationale recht onder meer toestemming verleent om rechters en gerechtsassessoren strafrechtelijk te vervolgen, in hechtenis te nemen of te schorsen en als consequentie daarvan hun bezoldiging te verminderen. Deze bepalingen van het Unierecht verzetten zich tegen een nationale regeling waarbij de bevoegdheid tot het verlenen van toestemming om rechters en gerechtsassessoren strafrechtelijk te vervolgen, in hechtenis te nemen en te schorsen en als consequentie daarvan hun bezoldiging te verminderen wordt verleend aan een rechterlijke instantie die niet voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid, onpartijdigheid of voorafgaande instelling bij wet;
- verzetten zich tegen nationale bepalingen waarbij, ten eerste, het nationale rechterlijke instanties wordt verboden om – wanneer zij beoordelen of zij, gelet op hun samenstelling, vooraf bij wet ingestelde gerechten zijn – de rechtmatigheid en bindende werking te beoordelen van beslissingen van de Izba Dyscyplinarna (tuchtkamer) van de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen) waarbij toestemming wordt verleend om rechters strafrechtelijk te vervolgen, in hechtenis te nemen en te schorsen, en waarin, ten tweede, deze beoordeling als tuchtrechtelijk vergrijp wordt aangemerkt.

Artikel 2 VEU en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en de beginselen van voorrang van het Unierecht, loyale samenwerking en rechtszekerheid

- vereisen dat alle overheidsorganen, waaronder de verwijzende rechter, de onwettige gevolgen van beslissingen van de tuchtkamer waarbij toestemming is verleend om rechters strafrechtelijk te vervolgen, in hechtenis te nemen en te schorsen, ongedaan maken en zodoende een geschorste rechter in staat stellen in die rechterlijke instantie zitting te hebben, behalve in zaken die zijn toegewezen aan een andere formatie die de hoedanigheid heeft van een onafhankelijk, onpartijdig en vooraf bij wet ingesteld gerecht.”