



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

G. HOGAN

van 17 december 2020¹

Zaak C-896/19

**Repubblika
tegen**

**Il-Prim Ministru,
gevoegde partij:
WY**

[verzoek van de Qorti Ċivili Prim'Awla – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (burgerlijke rechter, eerste kamer, zittend als grondwettelijk hof, Malta) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Artikel 2 VEU – Waarden van de Unie – Rechtsstaat – Daadwerkelijke rechtsbescherming – Artikel 19 VEU – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Rechterlijke onafhankelijkheid – Procedure voor de benoeming van rechters – Bevoegdheid van de minister-president – Betrokkenheid van een comité voor benoemingen van rechters”

I. Inleiding

1. In deze prejudiciële verwijzing worden opnieuw belangrijke kwesties aan de orde gesteld over de aard van de rechterlijke onafhankelijkheid. De in de verwijzingsbeslissing gestelde vragen vereisen met name dat het Hof onderzoekt in hoeverre de waarborgen van rechterlijke onafhankelijkheid in het Unierecht ook van invloed zijn op het stelsel voor de benoeming van nationale rechters. De vraag luidt in het bijzonder of het Unierecht beperkingen stelt aan de benoeming van rechters door de uitvoerende macht.

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een „actio popularis”-procedure die momenteel aanhangig is bij de Maltese rechter. Hierin wordt betoogd dat de procedure voor de benoeming van rechters, zoals die is vastgelegd in de Maltese grondwet niet in overeenstemming is met onder meer artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

3. Deze vordering biedt het Hof dus een nieuwe gelegenheid om zijn recente rechtspraak over de werkingssfeer van die bepalingen te onderzoeken en met name om de vereisten daarvan te beoordelen met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke organisatie in de rechtsorde van de Unie.

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

1. *Verdrag betreffende de Europese Unie*

4. Artikel 2 VEU luidt:

„De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.”

5. Artikel 19, lid 1, VEU bepaalt:

„Het Hof van Justitie van de Europese Unie omvat het Hof van Justitie, het Gerecht en gespecialiseerde rechtbanken. Het verzekert de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen.

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

2. *Handvest*

6. Titel VI van het Handvest heeft als opschrift „Rechtspleging” en bevat artikel 47 („Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht”), dat als volgt luidt:

„Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

Eenieder heeft recht 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. [...]

[...]”

B. *Maltees recht*

7. De Maltese grondwet van 1964 (hierna: „grondwet”) bevat in hoofdstuk VIII nadere voorschriften met betrekking tot de rechterlijke macht, waaronder de procedure voor de benoeming van rechters. In 2016 werd dit hoofdstuk herzien, onder meer met de invoering van een Judicial Appointments Committee (comité voor rechterlijke benoemingen; hierna: „JAC”). Hoewel de rol van het JAC en de procedure voor de benoeming van rechters in juli 2020 grotendeels werden gewijzigd, zijn de volgende voorschriften van toepassing op het hoofdgeding.

8. Artikel 96 van de grondwet betreft de benoeming van de rechters van de hogere gerechten (*judges*). Dit artikel bepaalt:

- „(1) De rechters van de hogere gerechten worden benoemd door de president [van de Republiek Malta], die handelt overeenkomstig het advies van de minister-president.
- (2) Een persoon kan niet worden benoemd als rechter van de hogere gerechten, tenzij hij gedurende een periode van minstens twaalf jaar, of perioden die gezamenlijk minstens twaalf jaar belopen, (gedeeltelijk) als advocaat of als *magistrate* [(rechter van een lager gerecht)] in Malta werkzaam is geweest.
- (3) Onverminderd het bepaalde in lid 4 moet het krachtens artikel 96A van deze grondwet ingestelde [JAC] zijn beoordeling zoals bepaald in artikel 96A, lid 6, onder c), d) of e), verrichten voordat de minister-president overeenkomstig lid 1 zijn advies geeft over de benoeming van een rechter van de hogere gerechten (met uitzondering van de Chief Justice [(opperrechter)]).
- (4) Niettegenstaande het bepaalde in lid 3 kan de minister-president ervoor kiezen de uitkomst van de in lid 3 bedoelde beoordeling niet te volgen,
op voorwaarde dat, nadat de minister-president gebruik heeft gemaakt van de hem door dit lid verleende bevoegdheid, de minister-president of de minister van Justitie:
 - (a) binnen vijf dagen een verklaring in [*The Malta Government*] *Gazette* publiceert ter aankondiging van de beslissing om van die bevoegdheid gebruik te maken, met vermelding van de redenen voor het nemen van die beslissing, en
 - (b) ten overstaan van het huis van afgevaardigden een verklaring over die beslissing aflegt waarin de redenen voor het nemen ervan worden uiteengezet, en dit uiterlijk tijdens de tweede vergadering van het huis volgend op de datum waarop overeenkomstig lid 1 het advies aan de president [van de Republiek Malta] is verstrekt,met dien verstande dat het eerste voorbehoud in dit lid niet geldt bij een benoeming in het ambt van Chief Justice.”

9. In artikel 96A van de grondwet wordt de rol van het JAC omschreven. Dit artikel luidt als volgt:

- „(1) Er wordt een [JAC] [...] ingesteld, dat een subcomité is van de bij artikel 101A van deze grondwet opgerichte Commission for the Administration of Justice [(commissie voor de rechtsbedeling)] en dat als volgt is samengesteld:
 - (a) de Chief Justice;
 - (b) de Attorney General [(procureur-generaal)];
 - (c) de Auditor General [(auditeur-generaal)];
 - (d) de Commissioner for Administrative Investigations [(commissaris voor administratieve onderzoeken)] (ombudsman), en
 - (e) de President of the Chamber of Advocates [(voorzitter van de kamer van advocaten)],

[...]

(2) Het [JAC] wordt voorgezeten door de Chief Justice of, bij diens afwezigheid, door de rechter die hem vervangt overeenkomstig lid 3, onder d).

(3) (a) Een persoon kan geen lid van het [JAC] worden of blijven wanneer hij minister, Parliamentary Secretary (parlementair secretaris van een minister), lid van het huis van afgevaardigden, lid van een lokale regering of functionaris of kandidaat van een politieke partij is,

[...]

(4) Bij de uitoefening van hun functies handelen de leden van het [JAC] op basis van hun individuele oordeel en zijn zij niet onderworpen aan de leiding of controle van enige persoon of autoriteit.

(5) Het [JAC] heeft een secretaris-generaal, die wordt aangesteld door de minister van Justitie.

(6) Het [JAC] heeft de volgende taken:

(a) blijken van belangstelling ontvangen en onderzoeken van personen die belangstelling hebben om te worden benoemd als rechter van een van de hogere gerechten (met uitzondering van het ambt van Chief Justice) of als rechter van een van de lagere gerechten, met uitzondering van personen op wie het bepaalde onder e) van toepassing is;

(b) een permanent register van de onder a) vermelde blijken van belangstelling en de ermee samenhangende handelingen bijhouden. Dat register is geheim en enkel toegankelijk voor de leden van het [JAC], de minister-president en de minister van Justitie;

(c) sollicitatiegesprekken voeren met kandidaten voor bovengenoemde ambten en hen beoordelen, op een wijze die het geschikt acht, en in dat kader bij overheidsinstanties de informatie opvragen die het redelijkerwijs nodig acht;

(d) via de minister van Justitie advies geven aan de minister-president in verband met de beoordeling van de geschiktheid en de verdiensten van de kandidaten voor bovengenoemde ambten;

(e) op verzoek van de minister-president advies geven over de geschiktheid en de verdiensten van personen die reeds het ambt bekleden van Attorney General, Auditor General, Commissioner for Administrative Investigations (ombudsman) of rechter bij de lagere gerechten om in een ambt binnen de rechterlijke macht te worden benoemd;

(f) advies geven over de benoeming in een ander rechterlijk ambt of ambt in de gerechten, wanneer het daarom wordt verzocht door de minister van Justitie.

De onder d) bedoelde beoordeling vindt plaats uiterlijk zestig dagen nadat het [JAC] het blijk van belangstelling heeft ontvangen, en het onder e) en f) bedoelde advies wordt gegeven uiterlijk dertig dagen nadat het is gevraagd, of binnen enige andere termijn die de minister van Justitie eventueel – met instemming van het [JAC] – bij beschikking in *[The Malta Government] Gazette* vaststelt.

- (7) De werkzaamheden van het [JAC] zijn vertrouwelijk en vinden achter gesloten deuren plaats, en een lid of de secretaris-generaal van het [JAC] mag niet worden opgeroepen om voor een gerecht of een andere instantie te getuigen met betrekking tot een door het [JAC] ontvangen document of een met of door het [JAC] besproken of aan of door het [JAC] meegedeelde kwestie.
- (8) Het [JAC] stelt zijn eigen procedurevoorschriften vast en is verplicht om, met instemming van de minister van Justitie, de criteria te publiceren op basis waarvan zijn beoordelingen worden verricht.”

10. Artikel 97 van de grondwet bepaalt:

„(1) Behoudens het bepaalde in dit artikel blijft een rechter van de hogere gerechten zijn ambt behouden tot hij de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt.

(2) Een rechter van de hogere gerechten kan enkel door de president [van de Republiek Malta] uit zijn ambt worden ontzet, nadat daartoe door het huis van afgevaardigden een verzoek is ingediend met de steun van ten minste twee derde van alle leden daarvan, op grond van bewezen onvermogen om de functies van zijn ambt uit te oefenen (door een lichamelijk of geestelijk gebrek dan wel enige andere oorzaak) of op grond van bewezen wangedrag.

(3) Het parlement kan wettelijke procedureregels vaststellen voor het indienen van een dergelijk verzoek en voor het onderzoek en bewijs van het onvermogen of wangedrag van een van de hogere gerechten krachtens het bepaalde in het voorgaande lid.”

11. Artikel 100 van de grondwet betreft de benoeming van de rechters van de lagere gerechten. Dit artikel voorziet in een procedure die lijkt op de procedure die van toepassing is op de rechters van de hogere gerechten:

- „(1) De rechters van de lagere gerechten worden benoemd door de president [van de Republiek Malta], die handelt overeenkomstig het advies van de minister-president.
- (2) Een persoon kan niet worden benoemd of optreden als rechter van de lagere gerechten, tenzij hij gedurende een periode van minstens zeven jaar, of perioden die gezamenlijk minstens zeven jaar belopen, als advocaat in Malta werkzaam is geweest.
- (3) Behoudens het bepaalde in lid 4 van dit artikel blijft een rechter van de lagere gerechten zijn ambt behouden tot hij de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt.
- (4) Het bepaalde in artikel 97, leden 2 en 3, van deze grondwet is ook van toepassing op rechters van de lagere gerechten.
- (5) Onverminderd het bepaalde in lid 6 moet het krachtens artikel 96A van deze grondwet ingestelde [JAC] zijn beoordeling zoals bepaald in artikel 96A, lid 6, onder c), d) of e), verrichten voordat de minister-president overeenkomstig lid 1 zijn advies geeft over de benoeming van een rechter van de lagere gerechten.
- (6) Niettegenstaande het bepaalde in lid 5 kan de minister-president ervoor kiezen de uitkomst van de in lid 5 bedoelde beoordeling niet te volgen,

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

- (a) binnen vijf dagen een verklaring in *[The Malta Government] Gazette* publiceert ter aankondiging van de beslissing om van die bevoegdheid gebruik te maken, met vermelding van de redenen voor het nemen van die beslissing, en
- (b) ten overstaan van het huis van afgevaardigden een verklaring over die beslissing aflegt waarin de redenen voor het nemen ervan worden uiteengezet, en dit uiterlijk tijdens de tweede vergadering van het huis volgend op de datum waarop overeenkomstig lid 1 het advies aan de president [van de Republiek Malta] is verstrekt.”

12. Artikel 101B van de grondwet heeft betrekking op tuchtrecht betreffende *judges* en *magistrates*. Dit artikel luidt als volgt:

„(1) Er wordt een Committee for Judges and Magistrates [(comité voor *judges* en *magistrates*; hierna: „CJM”)] ingesteld, dat een subcomité is van de Commission for the Administration of Justice en dat bestaat uit drie leden van de rechterlijke macht die geen lid zijn van de Commission for the Administration of Justice en die uit de *judges* en *magistrates* worden gekozen overeenkomstig de regels van de Commission for the Administration of Justice, met dien verstande dat in een tuchtprocedure tegen een *magistrate* twee van de drie leden *magistrates* moeten zijn en dat in een tuchtprocedure tegen een *judge* twee van de drie leden *judges* moeten zijn.

[...]

(4) Het CJM is bevoegd om tuchtzaken met betrekking tot *judges* en *magistrates* te behandelen.

[...]

(15) Bij de uitoefening van hun functies handelen de leden van het [CJM] op basis van hun individuele oordeel en zijn zij niet onderworpen aan de leiding of controle van enige persoon of autoriteit.

[...]”

III. Feiten in het hoofdgeding

13. Republika is een vereniging ter bevordering van de bescherming van de gerechtigheid en de rechtsstaat in Malta. Op 25 april 2019 heeft zij bij de verwijzende rechter een actio popularis ingesteld waarbij zij verzoekt om vaststelling dat de Republiek Malta wat betreft het stelsel voor de benoeming van *judges* (rechters van de hogere rechten) en *magistrates* (rechters van lagere rechten) dat van kracht was op het tijdstip waarop deze procedure werd ingeleid, zoals geregeld in de artikelen 96, 96A en 100 van de grondwet, haar verplichtingen krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, juncto artikel 47 van het Handvest, alsmede krachtens artikel 39 van de grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM”), niet is nagekomen.

14. Ter terechtzitting van 30 oktober 2019 voor de verwijzende rechter heeft verzoekster verduidelijkt dat zij in de onderhavige procedure opkomt tegen alle op 25 april 2019 van kracht geworden rechterlijke benoemingen, alsmede tegen alle andere benoemingen die eventueel na die datum plaatsvinden, tenzij dat gebeurt in overeenstemming met de aanbevelingen in advies nr. 940/2018 van de Europese Commissie voor democratie door recht (hierna: „Commissie van Venetië”) over constitutionele regelingen, de scheiding der machten en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en rechtshandavingsinstanties² en met artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest.

15. De Prim Ministru (minister-president; hierna ook: „verweerder”) betoogt dat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het recht op een eerlijk proces in Malta worden geëerbiedigd. In dat verband hebben de op 25 april 2019 van kracht geworden benoemingen plaatsgevonden met strikte inachtneming van de grondwet en waren zij in overeenstemming met het Unierecht. Verweerder stelt dat er geen verschil bestaat tussen deze specifieke benoemingen en alle andere benoemingen van leden van de rechterlijke macht die sinds de afkondiging van de Maltese grondwet in 1964 hebben plaatsgevonden, afgezien van het feit dat, anders dan bij de benoemingen van vóór 2016, de kandidaten thans op hun geschiktheid worden beoordeeld door het JAC, dat is opgericht bij artikel 96A van de grondwet.

16. Verweerder voert tevens aan dat het stelsel voor de benoeming van leden van de rechterlijke macht in overeenstemming is met de vereisten van artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie. Dit stelsel komt namelijk overeen met de wijze waarop rechters overeenkomstig artikel 253, eerste alinea, VWEU worden benoemd bij het Hof van Justitie, waarbij het advies dat wordt verleend door het krachtens artikel 255 VWEU opgerichte comité niet bindend is voor de definitieve beslissing van de regeringen van de lidstaten.

17. De verwijzende rechter is van oordeel dat de belangrijkste te beoordelen kwestie betrekking heeft op de discretionaire bevoegdheid van de minister-president, krachtens de artikelen 96, 96A en 100 van de grondwet, bij de benoeming van alle leden van de rechterlijke macht, en op de vraag of die beoordelingsmarge is vergroot door de grondwetswijzigingen van 2016. Hoewel in de onderhavige zaak een aantal punten aan de orde zijn gesteld die door het Hof zijn behandeld in zijn arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531; hierna: „arrest Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy”), meent de verwijzende rechter dat deze kwestie moet worden behandeld in het kader van een beoordeling van het stelsel in zijn geheel, met inbegrip van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het recht op een eerlijk proces in Malta.

18. Ter terechtzitting van 27 oktober 2020 vernam het Hof dat de grondwet in juli 2020 op een aantal punten was gewijzigd naar aanleiding van de aanbevelingen over het stelsel van rechterlijke benoemingen die de Commissie van Venetië in haar advies nr. 940/2018 had geformuleerd. Deze wijzigingen hebben echter geen invloed op het voorwerp van de onderhavige procedure bij de verwijzende rechter, noch, bijgevolg, op de onderhavige prejudiciële verwijzing.

² CDL-AD(2018)028.

IV. Prejudiciële verwijzing en procedure bij het Hof

19. In die omstandigheden heeft de Qorti Ċivili Prim'Awla – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (burgerlijke rechter, eerste kamer, zittend als grondwettelijk hof, Malta) bij beslissing van 25 november 2019, ingekomen bij het Hof op 5 december 2019, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moeten artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het [Handvest], afzonderlijk of in onderlinge samenhang gelezen, geacht worden van toepassing te zijn met betrekking tot de rechtsgeldigheid van de artikelen 96, 96A en 100 van de grondwet van Malta?
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moet de bevoegdheid van de minister-president bij de benoeming van de leden van de rechterlijke macht in Malta dan worden geacht in overeenstemming te zijn met artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het [Handvest], mede in het licht van artikel 96A van de grondwet, dat in werking is getreden in 2016?
- 3) Indien de bevoegdheid van de minister-president wordt geacht onverenigbaar te zijn met die bepalingen, moet die vaststelling dan alleen in aanmerking worden genomen bij toekomstige benoemingen of dient zij ook gevolgen te hebben voor eerdere benoemingen?”

20. Repubblika, de Belgische, de Maltese, de Nederlandse, de Poolse en de Zweedse regering alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Daarnaast hebben zij ter terechtzitting van 27 oktober 2020 pleidooi gehouden.

V. Analyse

A. Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

21. In haar schriftelijke opmerkingen betoogt de Poolse regering dat de prejudiciële verwijzing om twee redenen niet-ontvankelijk is.

22. Ten eerste betoogt zij dat, zelfs al zou het Maltese recht justitiabelen in het kader van een actio popularis toestaan het initiatief te nemen om de abstracte verenigbaarheid van de in de nationale rechtsorde geldende regels met de Verdragen te laten toetsen, de verwijzende rechter dan prejudiciële vragen aan het Hof zou voorleggen zodat hij, naargelang van het gegeven antwoord, de abstracte verenigbaarheid van het Maltese recht met het Unierecht kan vaststellen.

23. De Poolse regering wijst echter op het feit dat krachtens de artikelen 258 en 259 VWEU uitsluitend het Hof kan oordelen over de abstracte conformiteit van het nationale recht met het Unierecht en dat alleen de Commissie of een andere lidstaat een dergelijke procedure kan inleiden. Met een prejudiciële verwijzing wordt juist alleen verzocht om de uitlegging van het Unierecht. In het kader van de artikelen 258, 259 en 267 VWEU kan een nationale rechter derhalve de abstracte conformiteit van het nationale recht met het Unierecht niet beoordelen op basis van de uitlegging van dat recht die is verschaft in een prejudiciële procedure, aangezien het Hof zichzelf niet bevoegd zou achten om de conformiteit van het nationale recht te beoordelen in het kader van die procedure.

24. De uitlegging van het Unierecht door het Hof in een prejudiciële procedure kan daarom niet worden gebruikt voor het beslechten van een geding zoals dat welk aanhangig is bij de verwijzende rechter, en om die reden kan die uitlegging niet noodzakelijk worden geacht voor de beslissing in het hoofdgeding in de zin van artikel 267 VWEU. De Poolse regering stelt in het bijzonder dat een andersluidende uitlegging van deze bepaling zou neerkomen op het omzeilen van de artikelen 258 en 259 VWEU en het ondermijnen van de exclusieve bevoegdheid van het Hof, van de Commissie en van de lidstaten waarin die bepalingen voorzien.

25. In dat verband is het waar dat er wat de taak van het Hof betreft een onderscheid moet worden gemaakt naargelang het is aangezocht met een verzoek om een prejudiciële beslissing dan wel met een beroep wegens niet-nakoming. Terwijl het Hof in het kader van een beroep wegens niet-nakoming moet toetsen of de door de Commissie of een andere lidstaat ter discussie gestelde nationale maatregel of praktijk in algemene zin in strijd is met het Unierecht, zonder dat er sprake hoeft te zijn van een verwant geschil bij de nationale rechter, heeft het Hof in een prejudiciële procedure de taak om de verwijzende rechter ondersteuning te bieden bij de beslechting van het bij die rechter aanhangige concrete geding. Bij een dergelijke procedure moet dus sprake zijn van een zodanig verband tussen dat geding en de bepalingen van Unierecht waarvan om uitlegging wordt verzocht, dat die uitlegging objectief noodzakelijk is voor de door de verwijzende rechter te nemen beslissing.³

26. In het onderhavige geval moet worden erkend dat het hoofdgeding inhoudelijk een verband vertoont met het Unierecht, en met name met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, waarop de prejudiciële vragen betrekking hebben. De verwijzende rechter dient die bepaling dus toe te passen om vast te stellen hoe dat geding ten gronde moet worden beslecht.

27. Ook al verleent artikel 267 VWEU het Hof niet de bevoegdheid om uitspraak te doen over de verenigbaarheid van bepalingen van het nationale recht met de regels van het Unierecht of om de bepalingen van Unierecht op een concreet geval toe te passen, het is in dat verband niettemin de taak van het Hof om uitspraak te doen over de uitlegging van de Verdragen en de handelingen van de instellingen van de Unie. Volgens vaste rechtspraak kan het Hof daarom in het kader van de gerechtelijke samenwerking waarin dat artikel voorziet, op grond van de gegevens van het dossier de nationale rechter de elementen met betrekking tot de uitlegging van het Unierecht verschaffen die voor deze rechter van waarde kunnen zijn bij de beoordeling van het effect van deze of gene bepaling van dat recht.⁴

28. Daarnaast wil ik opmerken dat de omstandigheid dat het verzoek in het hoofdgeding een actio popularis betreft, waarin de verzoeker niet hoeft te bewijzen dat hij een persoonlijk belang heeft bij de oplossing van het geschil, er niet aan in de weg staat dat het Hof de prejudiciële vragen beantwoordt. Het volstaat dat het verzoek wordt toegestaan door het nationale recht en dat de vraag objectief noodzakelijk is voor de oplossing van het geding dat volgens de regels bij de verwijzende rechter aanhangig is gemaakt.⁵

³ Zie in dat verband arrest van 26 maart 2020, *Miasto Łowicz en Prokurator Generalny*, C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, punten 47 en 48.

⁴ Zie in dat verband arresten van 26 januari 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39, punt 23, en 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.”), punt 132.

⁵ Zie in dat verband, met betrekking tot een declaratoire uitspraak, arrest van 10 december 2018, *Wightman e.a.*, C-621/18, EU:C:2018:999, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

29. Gelet op bovenstaande overwegingen ben ik dan ook van mening dat er daadwerkelijk sprake is van een bij de verwijzende rechter aanhangig geding en dat er geen twijfel bestaat over de relevantie van de prejudiciële vragen, aangezien zij de uitlegging van bepalingen van Unierecht (in dit geval het primaire recht) betreffen en precies deze vragen in het hoofdgeding aan de orde zijn. Hieruit volgt dus dat het eerste argument van de Poolse regering geen doel treft.

30. Daarnaast stelt de Poolse regering dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, op grond waarvan de lidstaten verplicht zijn om in de nodige rechtsmiddelen te voorzien om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren, niets verandert aan de kern van het beginsel van bevoegdheidstoedeling of aan de omvang van de bevoegdheden van de Unie. Integendeel, deze bepaling is gebaseerd op het uitgangspunt dat het bij gebreke van bevoegdheid van de Unie voor de rechterlijke organisatie een aangelegenheid van de lidstaten is om de rechterlijke instanties in te stellen en te zorgen voor passende mechanismen voor procedures die ertoe dienen de rechten te waarborgen die personen aan de rechtsorde van de Unie ontnemen. Derhalve kunnen uit artikel 19, lid 1, VEU, uitgelegd in het licht van artikel 5 VEU, gelezen in samenhang met de artikelen 3 en 4 VWEU, geen specifieke regels voor de benoeming van rechters of de rechterlijke organisatie worden afgeleid.

31. Wat artikel 47 van het Handvest betreft, stelt die regering dat deze bepaling niet van toepassing is op de onderhavige zaak. Repubblika heeft een actio popularis ingesteld, maar zonder gebruik te maken van een aan het Unierecht ontleend subjectief recht. Daarnaast is er, in tegenstelling tot wat artikel 51 van het Handvest voorschrijft, in de onderhavige zaak geen sprake van dat het Unierecht door de betrokken lidstaat „ten uitvoer wordt gebracht”, aangezien de vragen die zijn opgeworpen in de prejudiciële verwijzing procedurekwesties betreffen. Het staat uitsluitend aan de lidstaten om die te regelen.

32. De Poolse regering voegt daaraan toe dat het Unierecht hoe dan ook geen gemeenschappelijke criteria voor de benoeming van rechters bevat waarop het Hof zijn beoordeling van het stelsel dat in Malta van kracht is zou kunnen baseren, en dat alle lidstaten verschillende stelsels kennen.

33. Eigenlijk hebben deze argumenten betrekking op de met de eerste prejudiciële vraag van de verwijzende rechter opgeworpen kwestie. Om die reden zal ik ze onderzoeken in mijn analyse van die eerste vraag. Het volstaat hier om te zeggen dat het tweede door de Poolse regering aangevoerde middel van niet-ontvankelijkheid naar mijn mening ongegrond is. Ik ben het er weliswaar mee eens dat artikel 47 van het Handvest als zodanig niet op het hoofdgeding van toepassing is (aangezien de Republiek Malta daarmee het Unierecht niet „ten uitvoer brengt” in de zin van artikel 51 van het Handvest), maar artikel 19 VEU is niettemin volledig van toepassing en de uitlegging van die bepaling zal de verwijzende rechter dus terdege ondersteuning bieden.

34. Daarom stel ik voor dat het Hof de prejudiciële vragen ontvankelijk verklaart.

B. Eerste vraag

35. Met de eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest moeten worden geacht van toepassing te zijn wanneer een nationale rechterlijke instantie de geldigheid beoordeelt van een procedure voor de benoeming van rechters, zoals die welke is vastgelegd in de grondwet.

1. Toepasselijkheid van artikel 19, lid 1, VEU

36. Wat artikel 19, lid 1, VEU betreft, heeft het Hof recentelijk een aantal fundamentele arresten gewezen op basis waarvan deze vraag ongetwijfeld bevestigend kan worden beantwoord.

37. Uit die rechtspraak, zoals die door het Hof is samengevat in zijn arrest van 9 juli 2020, *Land Hessen* (C-272/19, EU:C:2020:535), volgt immers dat „de onafhankelijkheid van de rechters van de lidstaten om verschillende redenen van fundamenteel belang is voor de rechtsorde van de Unie. Allereerst valt deze onafhankelijkheid onder het beginsel van de rechtsstaat, dat behoort tot de waarden waarop de Unie volgens artikel 2 VEU is gebaseerd en die de lidstaten gemeen hebben, en onder artikel 19 VEU, dat deze waarde concretiseert en het rechterlijk toezicht in deze rechtsorde ook aan de rechters van de lidstaten toevertrouwt (zie in die zin arrest van 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 32). Vervolgens is deze onafhankelijkheid een noodzakelijke voorwaarde om de justitiabelen binnen de werkingssfeer van het Unierecht het in artikel 47 van het Handvest opgenomen fundamentele recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter te waarborgen, dat van het grootste belang is als waarborg voor de bescherming van alle door de justitiabelen aan het Unierecht ontleende rechten (zie in die zin onder meer 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, punten 70 en 71 alsook aldaar aangehaalde rechtspraak). Ten slotte is deze onafhankelijkheid essentieel voor de goede werking van het stelsel van rechterlijke samenwerking, dat gestalte krijgt in het in artikel 267 VWEU neergelegde mechanisme van de prejudiciële verwijzing, doordat dit mechanisme slechts in werking kan worden gesteld door een instantie die tot taak heeft om het Unierecht toe te passen en die met name voldoet aan dat onafhankelijkheidscriterium (zie met name arrest van 21 januari 2020, *Banco de Santander*, C-274/14, EU:C:2020:17, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).”⁶

38. Bovendien is ook duidelijk vastgesteld dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, wat de materiële werkingssfeer ervan betreft, van toepassing is op de onder het Unierecht vallende gebieden, onafhankelijk van de situatie waarin de lidstaten dit recht ten uitvoer brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.⁷

39. In die context is het thans duidelijk dat de rechterlijke organisatie in de lidstaten weliswaar onder hun eigen bevoegdheid valt, maar dat dit niet wegneemt dat de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid de verplichtingen in acht moeten nemen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht en met name uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.⁸ Deze verplichting geldt met name ten aanzien van elke nationale instantie die als rechterlijke instantie uitspraak kan doen over vragen die de toepassing of de uitlegging van het Unierecht betreffen en dus betrekking hebben op gebieden die onder dat recht vallen.⁹

⁶ Punt 45.

⁷ Zie in dat verband arrest van 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 29; arrest Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy, punt 50, en arrest van 26 maart 2020, *Miasto Łowicz en Prokurator Generalny*, C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, punt 33.

⁸ Zie in dat verband arrest Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy, punt 52; arrest van 5 november 2019, *Commissie/Polen* (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties), C-192/18, EU:C:2019:924, punt 102; arrest A. K., punt 75, en arrest van 26 maart 2020, *Miasto Łowicz en Prokurator Generalny*, C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, punt 36.

⁹ Zie in dat verband arrest van 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 40; arrest Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy, punt 51; arrest A. K., punt 83, en arrest van 26 maart 2020, *Miasto Łowicz en Prokurator Generalny*, C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, punt 34.

40. Voor deze uitlegging van het toepassingsgebied van artikel 19, lid 1, VEU kan steun worden gevonden in de geschiedenis en de context van de invoering van deze bepaling in het Verdrag. Artikel 19, lid 1, VEU is immers ingevoerd om te onderstrepen dat een lidstaat de plicht heeft om daadwerkelijke rechtsbescherming te waarborgen wanneer die bescherming niet direct door het Hof kan worden geboden¹⁰, aangezien het inherent is aan het bestaan van een rechtsstaat dat er effectieve rechterlijke toetsing bestaat om de naleving van de bepalingen van Unierecht te verzekeren¹¹. Indien er geen effectieve waarborgen inzake rechterlijke onafhankelijkheid zouden zijn, zou het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming van de rechten van natuurlijke personen uit hoofde van het Unierecht derhalve worden ondermijnd.¹² Tot slot kan worden opgemerkt dat dit beginsel, als bedoeld in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, een algemeen beginsel van het Unierecht is dat voortvloeit uit de grondwettelijke tradities die alle lidstaten gemeen hebben, dat is vastgelegd in de artikelen 6 en 13 EVRM en dat nu opnieuw is bevestigd bij artikel 47 van het Handvest.¹³

41. Aangezien de benoemingsprocedure die in het hoofdgeding aan de orde is voor alle Maltese rechters geldt, mag bijgevolg worden aangenomen dat enkelen, zo niet allen, van hen uitspraak zullen moeten doen over vragen betreffende de uitlegging of de toepassing van het Unierecht. Alleen al hierom moet worden verzekerd dat deze rechters, die zijn benoemd in overeenstemming met de in de grondwet vastgelegde procedure, in voldoende mate rechterlijke onafhankelijkheid genieten om aan de vereisten van artikel 19 VEU te kunnen voldoen.

2. Toepasselijkheid van artikel 47 van het Handvest

42. Artikel 47, eerste alinea, van het Handvest bepaalt dat „[e]enieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, [...] recht [heeft] op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden”. Uit het arrest van 16 mei 2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373), volgt dat voor de toepasselijkheid van dit artikel als voorwaarde geldt dat er sprake is van schending van bij het Unierecht gewaarborgde rechten of vrijheden.¹⁴

43. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat verzoekster niet aanvoert dat haar eigen recht op een doeltreffende voorziening in rechte wordt geschonden, noch de onafhankelijkheid van de verwijzende rechter in de context van haar procedure betwist, noch zich baseert op een specifiek door het Unierecht gewaarborgd recht. Derhalve ben ik van mening dat artikel 47 van het Handvest als zodanig niet van toepassing is op het hoofdgeding.

44. Voorts ben ik het eens met het recentelijk door advocaat-generaal Bobek ingenomen standpunt dat een „abstracte grondwettigheidstoetsing” van een nationale regel in het licht van artikel 47 van het Handvest is toegestaan indien die regel is aangenomen bij het ten uitvoer

¹⁰ Zie in dat verband arrest van 3 oktober 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punten 100 en 101. Zie tevens *Krajeswki, M., en Ziolkowski, M., „EU judicial independence decentralized: A.K.”, Common Market Law Review*, deel 57, 2020, blz. 1107-1138, met name blz. 1121.

¹¹ Zie in dat verband arrest van 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 36. Zie tevens *Badet, L., „À propos de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne, pierre angulaire de l'action de l'Union européenne pour la sauvegarde de l'État de droit”, Cahiers de droit européen*, 2020, blz. 57-106, met name blz. 75 en 76.

¹² Zie in dat verband *Pauliat, H., „Abaissement de l'âge de la retraite des magistrats: une atteinte à l'indépendance de la justice reconnue en Pologne”, La Semaine Juridique – Édition générale*, nr. 29, 2019, blz. 1424-1428, met name blz. 1427.

¹³ Zie in dat verband arrest van 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 35.

¹⁴ Zie in dat verband punten 44-52, in vergelijking met het standpunt van advocaat-generaal Wathelet in de punten 51-67 van zijn conclusie in die zaak (EU:C:2017:2). Dit is recentelijk bevestigd door het Hof in zijn arrest van 6 oktober 2020, *État luxembourgeois* (Rechtsbescherming tegen een verzoek om inlichtingen in belastingzaken), C-245/19 en C-246/19, EU:C:2020:795, punt 55.

brenge van het Unierecht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.¹⁵ Aangezien de procedure voor de benoeming van nationale rechters deel uitmaakt van de rechterlijke organisatie, behoort zij echter, zoals hierboven is vermeld, tot de bevoegdheid van de lidstaten. De procedure voor de benoeming van rechters in Malta voldoet dus niet aan de in artikel 51, lid 1, van het Handvest gestelde voorwaarde van „tenuitvoerbrenge” van het Unierecht. Zoals ik hierboven al heb ik gezegd, is dit echter geen vereiste voor de toepasselijkheid van artikel 19 VEU.¹⁶

45. Aangezien de in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU vervatte verplichting voor de lidstaten om in de nodige rechtsmiddelen te voorzien om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren, *gepaard gaat* met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte als bedoeld in artikel 47 van het Handvest¹⁷, volgt daar niettemin uit dat de verplichtingen van de lidstaten krachtens artikel 19, lid 1, VEU derhalve in dat opzicht worden „weerspiegeld” door het individuele recht dat is vastgelegd in artikel 47 van het Handvest.¹⁸

46. Daarom ben ik het volledig eens met de stelling van advocaat-generaal Tachev in zijn conclusie in de gevoegde zaken A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:551) dat er „een ‚constitutionele verbinding’ [bestaat] die beide bepalingen met elkaar verbindt, en [dat] [...] de rechtspraak dienaangaande onvermijdelijk snijpunten [vertoont]”.¹⁹ Het Hof zelf heeft bovendien geoordeeld dat „alle lidstaten volgens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU moeten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming *in de zin van artikel 47 van het Handvest* op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren”.²⁰

47. In die context ben ik van mening dat hoewel artikel 47 van het Handvest niet als zodanig van toepassing is in het hoofdgeding, artikel 19, lid 1, VEU niettemin moet worden uitgelegd *in het licht* van artikel 47 van het Handvest en de daarop betrekking hebbende rechtspraak.

3. Conclusie betreffende de eerste vraag

48. Gelet op de bovenstaande overwegingen concludeer ik dan ook dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, van toepassing is wanneer een nationale rechterlijke instantie de geldigheid beoordeelt van een procedure voor de benoeming van rechters, zoals die welke is vastgelegd in de Maltese grondwet.

¹⁵ Zie in dat verband conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” e.a., C-83/19, C-291/19 en C-355/19, EU:C:2020:746, punten 198-202, met name punt 201.

¹⁶ Zie punt 38 van deze conclusie.

¹⁷ Zie in dat verband arresten van 16 mei 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punt 44; 26 juli 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punt 30; 27 september 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punt 58, en 6 oktober 2020, État luxembourgeois (Rechtsbescherming tegen een verzoek om inlichtingen in belastingzaken), C-245/19 en C-246/19, EU:C:2020:795, punt 47.

¹⁸ Zie in dat verband Hofmann, H. Ch., „Article 47 – Specific Provisions (Meaning)”, in Peers, S., Herve, T., Kenner, J., en Ward, A. (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, 2014, blz. 1197-1275, met name nr. 47.50.

¹⁹ Punt 85. Zie tevens García-Valdecasas Dorrego, M.-J., „El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP)”, *Revista Española de Derecho Europeo*, deel 72, 2019, blz. 75-96, met name blz. 86.

²⁰ Arrest Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy, punt 54, cursivering van mij. Zie tevens, ter illustratie van het gebruik van artikel 47 van het Handvest voor de uitlegging van artikel 19, lid 1, VEU, arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punten 40 en 41, en 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 53 in samenhang met de punten 50 en 52.

C. Tweede vraag

49. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 19 VEU, indien nodig, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling op grond waarvan de uitvoerende macht, in dit geval de minister-president, over een discretionaire en beslissende bevoegdheid beschikt bij de benoemingsprocedure voor leden van de rechterlijke macht. Dit is de fundamentele kwestie die in deze prejudiciële verwijzing is opgeworpen.

1. Algemene opmerkingen over de gevolgen van artikel 19, lid 1, VEU, artikel 47 van het Handvest en artikel 6 EVRM voor de procedure voor de benoeming van rechters

50. Zoals volgt uit de rechtspraak die ik heb aangehaald in mijn analyse van de eerste vraag van de verwijzende rechter, moet de betrokken lidstaat, voor zover een rechter uitspraak moet doen over vragen betreffende de toepasselijkheid of uitlegging van het Unierecht, ervoor zorgen dat zijn rechters voldoende waarborgen genieten inzake onafhankelijkheid en voldoen aan de essentiële vereisten van daadwerkelijk rechtsbescherming in overeenstemming met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.²¹

51. Daar de verplichting voor de lidstaten om in de nodige rechtsmiddelen te voorzien teneinde daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren krachtens artikel 19, lid 1, VEU overeenkomt met het in artikel 47 van het Handvest vervatte recht op een doeltreffende voorziening in rechte²², moet bovendien worden opgemerkt dat artikel 52, lid 3, van het Handvest bepaalt dat voor zover het Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, de inhoud en reikwijdte van die rechten dezelfde moeten zijn als die welke er door het EVRM aan worden toegekend.

52. Zoals blijkt uit de toelichtingen op artikel 47 van het Handvest, die overeenkomstig artikel 6, lid 1, derde alinea, VEU en artikel 52, lid 7, van het Handvest in acht moeten worden genomen bij de uitlegging van het Handvest, komen de eerste en de tweede alinea van artikel 47 overeen met artikel 6, lid 1, en artikel 13 EVRM.

53. Wat dat betreft volgt uit de vaste rechtspraak van het EHRM dat de invoering van de uitdrukking „bij de wet ingesteld” in artikel 6, lid 1, eerste volzin, EVRM tot doel had te voorkomen dat de organisatie van het gerechtelijke stelsel simpelweg wordt overgelaten aan de onbeperkte willekeur van de uitvoerende macht, alsmede ervoor te zorgen dat de inrichting van een rechterlijke organisatie en de benoeming van rechters worden geregeld bij passende wetgeving. Het lijkt daarom geen twijfel dat het recht om te worden berecht door een gerecht „dat bij de wet is ingesteld” in de zin van artikel 6, lid 1, EVRM, zich naar zijn aard mede uitstrekt tot de procedure voor de benoeming van rechters.²³ In de praktijk blijkt echter dat de beperkingen die in dit verband door de nationale regelgeving worden opgelegd, over het algemeen gering zijn en betrekking hebben op zaken zoals benoembaarheid, promotie binnen de rechterlijke organisatie en de maximumleeftijd.

²¹ Zie in dat verband Badet, L., „À propos de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne, pierre angulaire de l'action de l'Union européenne pour la sauvegarde de l'État de droit”, *Cahiers de droit européen*, 2020, blz. 57-106, met name blz. 63, 64 en 72, en Bonelli, M., en Claes, M., „Judicial serendipity: how Portuguese judges came to rescue of the Polish judiciary”, *European Constitutional Law Review*, deel 14, 2018, 622-643, met name blz. 635.

²² Zie in dat verband de in voetnoot 17 aangehaalde rechtspraak.

²³ Zie in dat verband 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, punten 73 en 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak van het EHRM.

54. Daarnaast moet worden opgemerkt dat het EHRM, hoewel het beginsel van scheiding van de uitvoerende en de rechterlijke macht in zijn rechtspraak steeds belangrijker wordt, bij zijn opvatting blijft dat noch artikel 6, noch enige andere bepaling van het EVRM de staten een bepaald constitutioneel model oplegt dat op enigerlei wijze de verhoudingen en de wisselwerking tussen de verschillende staatsmachten regelt. Evenmin legt artikel 6 EVRM deze staten de verplichting op om zich te houden aan een bepaald theoretisch constitutioneel concept met betrekking tot de toelaatbare grenzen van een dergelijke wisselwerking.²⁴ Hoewel een groot aantal lidstaten beschikt over ofwel een raad voor de rechtspraak, gedefinieerd als een bij de wet of door hun nationale grondwet ingesteld onafhankelijk orgaan dat tot doel heeft de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en van individuele rechters te waarborgen en daarmee bij te dragen tot de doeltreffende werking van de rechterlijke macht²⁵, ofwel een comité voor rechterlijke benoemingen²⁶, zoals het geval is in Malta en in sommige andere landen, valt niet te ontkennen dat de samenstelling en de bevoegdheden daarvan aanzienlijk verschillen.²⁷

55. Van belang is echter dat het enkele feit dat de rechters door een lid van de uitvoerende macht worden benoemd, *op zich* niet betekent dat er een ondergeschiktheidsverhouding tussen hen ontstaat, en evenmin twijfels doet rijzen over de onpartijdigheid van die rechters indien zij – en dat is een bepalend voorbehoud –, als zij *eenmaal zijn benoemd*, aan geen enkele druk worden onderworpen en in het kader van de vervulling van hun ambt geen instructies ontvangen.²⁸ Er bestaat evenwel één uitzondering. Zoals het Hof heeft erkend in zijn arrest van 26 maart 2020, *Herooverweging Simpson/Raad en HG/Commissie* (C-542/18 RX-II en C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232), is artikel 19 VEU van toepassing wanneer een bepaalde rechter op ongeldige wijze is benoemd en wanneer die onregelmatigheid door haar ernst het reële risico doet ontstaan dat, aldus het Hof, de uitvoerende macht daardoor afbreuk kan doen aan de integriteit van de benoemingsprocedure.²⁹ Hieruit volgt dat er een mechanisme moet zijn waarmee een *onrechtmatige* benoeming van een rechter, met name wanneer de betrokken rechter volgens de wet niet voor benoeming in aanmerking kwam, op legitieme wijze nietig kan worden verklaard.

56. Niettemin kan worden gesteld dat, met uitzondering van het in het zojuist genoemde arrest omschreven specifieke en bijzondere geval van op ongeldige wijze benoemde rechters, artikel 19, lid 1, VEU *in wezen* toekomstgericht is, in die zin dat het betrekking heeft op de bescherming van de onafhankelijkheid van de rechter nadat hij is benoemd.

57. In dit verband valt niet te ontkennen dat in veel rechtsstelsels, ook in verschillende lidstaten, de politiek een (soms zelfs doorslaggevende) rol speelt bij de benoeming van rechters. Het volstaat hierbij te wijzen op de ervaring van twee van de meest toonaangevende en invloedrijke rechterlijke instanties ter wereld, namelijk de Supreme Court van de Verenigde Staten en het Duitse Bundesverfassungsgericht, waarvan bijna alle leden in belangrijke mate waren verbonden aan

²⁴ Zie in dat verband arrest A. K., punt 130 en aldaar aangehaalde rechtspraak van het EHRM. Voor een andere recente toepassing van dit beginsel, zie arresten van het EHRM van 6 november 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá tegen Portugal*, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144, en 1 december 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson tegen IJsland*, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, § 215.

²⁵ Definitie van „raad voor de rechtspraak” in punt 26 van aanbeveling CM/Rec(2010)12 over rechters: onafhankelijkheid, doeltreffendheid en verantwoordelijkheden, die het Comité van ministers van de Raad van Europa op 17 november 2010 heeft aangenomen.

²⁶ Zie in het algemeen Carroll McNeill, J., *The Politics of Judicial Selection in Ireland*, Four Courts Press, Dublin, 2016.

²⁷ Zie in dat verband tevens Bobek, M., en Kosař, D., „Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe”, *German Law Journal*, deel 19, nr. 7, 2020, 1257-1292, met name blz. 1267 en 1268.

²⁸ Zie in dat verband arrest A. K., punt 133. Zie tevens, in dezelfde zin maar dan in verband met de rol van de wetgevende instanties in de procedure voor de benoeming van rechters, arrest van 9 juli 2020, *Land Hessen*, C-272/19, EU:C:2020:535, punt 54.

²⁹ Zie in dat verband arrest van 26 maart 2020, *Herooverweging Simpson/Raad en HG/Commissie*, C-542/18 RX-II en C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punt 75.

bepaalde politieke partijen en politieke tradities.³⁰ Politici en oud-politici kunnen zelfs van rechtswege lid zijn van een constitutioneel hof van een lidstaat (zoals in Frankrijk³¹), hetzij op grond van het recht dat daarop van toepassing is (zoals het geval is bij het Belgische Grondwettelijk Hof³²), hetzij doordat zij worden gekozen door leden van het parlement (zoals in Duitsland³³ of zoals deels het geval is in Italië³⁴), of doordat zij simpelweg traditiegetrouw worden benoemd als rechter van die rechterlijke instanties. Toch bestaat er geen twijfel over dat deze rechterlijke instanties hebben bewezen dat ze een rotsvaste onafhankelijkheid kennen ten opzichte van andere overheids machten.

2. Arrest Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy en arrest A. K.

58. Daarmee zijn we direct aanbeland bij de vraag wat er wordt bedoeld met het begrip „rechterlijke onafhankelijkheid”. Thans is duidelijk vastgesteld dat het vereiste dat rechterlijke instanties onafhankelijk zijn, twee aspecten omvat. Het eerste, externe aspect vereist dat de betrokken rechterlijke instantie haar taken volledig autonoom uitoefent, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, en aldus beschermd is tegen 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” en heeft betrekking op het houden van gelijke afstand ten opzichte van de partijen bij het geding en hun respectieve belangen met betrekking tot het voorwerp van het geding. Voor dit aspect is het nodig dat objectiviteit in acht wordt genomen en dat elk belang bij de uitkomst van het geding, buiten de strikte toepassing van de rechtsregel, ontbreekt.³⁵

59. Hoewel de kwestie van de rechterlijke onpartijdigheid hier niet direct aan de orde is, gaat het toch om een begrip dat nauw verbonden is met dat van de institutionele onafhankelijkheid. De kwestie van de institutionele onafhankelijkheid is op coherente wijze onderzocht, zowel door het EHRM, in een reeks arresten beginnend met het historische arrest van 28 juni 1984, Campbell en Fell tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:1984:0628JUD000781977), als meer recentelijk door het Hof, in een reeks fundamentele arresten waarvan het arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), wellicht het eerste was.

³⁰ Dit geldt eveneens voor bepaalde andere gerechtelijke of rechtsstelsels. Zie bijvoorbeeld Carroll McNeill, J., *The Politics of Judicial Selection in Ireland*, Four Courts Press, Dublin, 2016, blz. 107-110. In eerdere generaties speelde de partijpolitiek een zeer grote rol in het Britse stelsel van rechterlijke benoemingen. In september 1897 sprak de toenmalige Britse Prime Minister (de graaf van Salisbury) in een brief aan zijn Lord Chancellor Halsbury openlijk over de „ongeschreven wet van ons partijenstelsel [...] dat argumenten van de partijen te allen tijde zwaar moeten wegen bij benoemingen in de hoogste rechterlijke ambten [...]. Wellicht is dit stelsel niet ideaal, en op een gegeven moment zullen [hogere rechters] ongetwijfeld worden benoemd op grond van een vergelijkend onderzoek met betrekking tot hun kennis van de jurisprudentie. Echter, voorlopig hebben wij hiermee van doen [...]” (Heuston, R., *Lives of the Lord Chancellors 1885-1940*, Oxford, 1964, blz. 52).

³¹ Volgens artikel 56, lid 2, van de Franse grondwet worden oud-presidenten van de Republiek voor het leven benoemd als lid van de Conseil constitutionnel (constitutionele raad).

³² Volgens artikel 34, §§ 1 en 2, van de Bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof van 6 januari 1989 moet de helft van de rechters, om tot rechter van het Grondwettelijk Hof te worden benoemd, ten minste vijf jaar lid zijn geweest van de Senaat, de Kamer van volksvertegenwoordigers of een Gemeenschaps- of Gewestparlement.

³³ Volgens artikel 94 van het Grundgesetz (Duitse grondwet) moet de ene helft van de leden van het Bundesverfassungsgericht worden gekozen door de Bundestag en de andere helft door de Bundesrat. Zij mogen geen lid zijn van de Bundestag, van de Bundesrat, van de bondsregering of van de overeenkomstige organen van een deelstaat.

³⁴ Krachtens artikel 135 van de Italiaanse grondwet moet het constitutionele hof bestaan uit 15 rechters, waarvan een derde wordt benoemd door de president van de Republiek, een derde door het parlement in gecombineerde zitting en een derde door de gewone en administratieve hoogste rechterlijke instanties.

³⁵ Zie in dat verband arrest van 19 september 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punten 49-52, en arrest A. K., punten 121 en 122 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

60. Aangezien deze rechtspraak grotendeels is geconsolideerd en samengevat in het arrest Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy en het arrest A. K. volstaat het hier om alleen het begrip „onafhankelijkheid” te onderzoeken zoals het Hof het in die twee arresten heeft geanalyseerd. Ik stel voor te beginnen met een analyse van het arrest A. K.

61. In het arrest A. K. heeft het Hof het volgende uitgelegd:

„123 Voor deze waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn regels nodig, onder andere met betrekking tot de samenstelling van het orgaan, de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor verschooning, wraking en afzetting van zijn leden, die geschikt moeten zijn om bij de justitiabelen elke legitieme twijfel erover weg te nemen dat dit orgaan zich niet laat beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen [arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en [arrest Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy], punt 74].

124 Afgezien daarvan moet, in overeenstemming met het voor de werking van een rechtsstaat kenmerkende beginsel van de scheiding der machten, worden gewaarborgd dat de rechterlijke macht onafhankelijk is ten opzichte van de wetgevende en de uitvoerende macht (zie in die zin arrest van 10 november 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punt 35).

125 In dit verband is het van belang dat de rechters worden behoed voor druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van hun oordeelsvorming in gevaar zou kunnen brengen. Dankzij de in punt 123 van dit arrest genoemde regels moet in het bijzonder niet alleen elke rechtstreekse beïnvloeding – in de vorm van instructies – worden uitgesloten, maar tevens indirectere vormen van beïnvloeding die de beslissingen van de betrokken rechters zouden kunnen sturen [zie in die zin [arrest Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy], punt 112 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

[...]

127 Volgens vaste rechtspraak van het EHRM moet, om vast te stellen of een rechterlijke instantie ‚onafhankelijk’ is in de zin van [...] artikel 6, lid 1, [EVRM] met name rekening worden gehouden met de wijze van benoeming en de ambtstermijn van haar leden, het bestaan van bescherming tegen druk van buitenaf en de vraag of het betrokken orgaan de indruk wekt onafhankelijk te zijn (EHRM, 6 november 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá tegen Portugal, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 en aldaar aangehaalde rechtspraak), waarbij in dit laatste verband wordt verduidelijkt dat het hier gaat om het vertrouwen dat alle rechtbanken in een democratische samenleving bij justitiabelen moeten wekken (zie in die zin EHRM, 21 juni 2011, Fruni tegen Slowakije, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141).

[...]

129 Zoals het EHRM herhaaldelijk heeft benadrukt, zijn deze begrippen onafhankelijkheid en objectieve onpartijdigheid nauw met elkaar verbonden, waardoor ze over het algemeen samen worden onderzocht (zie met name EHRM, 6 mei 2003, Kleyn e.a. tegen Nederland, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 192 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 6 november 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá tegen Portugal, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 150 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Volgens de rechtspraak van het EHRM wordt bij de beslissing of er redenen zijn om te vrezen dat in een

bepaalde zaak niet aan deze eisen van onafhankelijkheid of objectieve onpartijdigheid is voldaan, rekening gehouden met het standpunt van een partij, maar komt hieraan geen beslissende betekenis toe. Doorslaggevend is of de betrokken beoordelingen als objectief gerechtvaardigd kunnen worden beschouwd (zie met name EHRM, 6 mei 2003, Kleyn e.a. tegen Nederland, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, §§ 193 en 194 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 6 november 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá tegen Portugal, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 147 en 152 en aldaar aangehaalde rechtspraak)."

62. In hetzelfde arrest heeft het Hof verder geoordeeld dat het feit dat bepaalde rechters „door de Poolse president worden benoemd, niet betekent dat zij van hem afhankelijk worden en evenmin twijfels doet rijzen over hun onpartijdigheid indien zij, als de betrokkenen eenmaal zijn benoemd, aan geen enkele druk worden onderworpen en in het kader van de vervulling van hun ambt geen instructies ontvangen”.³⁶ Niettemin waarschuwde het Hof vervolgens dat het „evenwel noodzakelijk [blijft] om te waarborgen dat benoemingsbeslissingen worden vastgesteld op grond van zodanige basisvoorwaarden en procedureregels dat daardoor bij de justitiabelen geen gegronde twijfel kan rijzen over de vraag of de betrokken rechters, als zij eenmaal zijn benoemd, zich niet laten beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig zijn ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen”.³⁷ Daartoe is het met name van belang dat deze voorwaarden en regels zo worden opgesteld dat rechters worden beschermd tegen inmenging of druk van buitenaf die hun onafhankelijkheid in gevaar zou kunnen brengen.³⁸

63. Voorts merkte het Hof op dat het bestaan van een raad voor de rechtspraak (namelijk de Krajowa Rada Sądownictwa; hierna: „KRS”) die de Poolse president van advies dient over de geschiktheid van bepaalde kandidaten voor een rechterlijk ambt, ertoe heeft bijgedragen dat de procedure objectiever en transparanter is geworden. Dit geldt evenwel alleen onder de voorwaarde dat „dit orgaan zelf voldoende onafhankelijk is van de wetgevende en uitvoerende macht alsook van de autoriteit waaraan dit orgaan een dergelijk benoemingsvoorstel moet voorleggen [zie naar analogie [arrest Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy], punt 116]”.³⁹ Tot slot verwees het Hof naar de criteria op grond waarvan de verwijzende rechter zelf de onafhankelijkheid van de KRS zou kunnen beoordelen.

64. Het Hof heeft vergelijkbare standpunten tot uitdrukking gebracht in zijn arrest Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy. Het is evenwel noodzakelijk om de achtergrond van die procedure te onderzoeken zodat de context en het belang van de opmerkingen die het Hof daarna in het arrest A. K. heeft gemaakt over de noodzaak om te verzekeren dat benoemingsbeslissingen worden vastgesteld op grond van zodanige basisvoorwaarden en procedureregels dat daardoor bij de justitiabelen geen gegronde twijfel kan rijzen over de vraag of de betrokken rechters zich niet laten beïnvloeden door externe factoren, goed worden begrepen.

65. Het arrest Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy is voortgekomen uit een door de Commissie ingeleide inbreukprocedure waarin zij aanvoerde dat sommige bepalingen van een Poolse wet op grond waarvan de president van de Republiek Polen kon besluiten of een bepaalde rechter zijn ambt mocht blijven uitoefenen na de pensioengerechtigde leeftijd, in strijd waren met de waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid. Het Hof benadrukte dat het weliswaar aan de

³⁶ Punt 133.

³⁷ Punt 134.

³⁸ Zie in dat verband punt 135, waarin wordt verwezen naar het hierboven geciteerde punt 125.

³⁹ Punt 138.

lidstaten staat om de pensioengerechtigde leeftijd van rechters vast te stellen, maar dat zij, wanneer zij voor een dergelijk mechanisme kiezen, er wel voor moeten zorgen dat de onafhankelijkheid van de rechters daardoor niet in gevaar wordt gebracht.

66. Het Hof stelde verder dat het feit dat „de president van de Republiek de bevoegdheid heeft om een dergelijke verlenging al of niet toe te staan, op zich zeker niet voldoende [is] om vast te stellen dat dit beginsel is geschonden. Het is evenwel van belang om te waarborgen dat dergelijke beslissingen worden vastgesteld op grond van zodanige basisvoorwaarden en procedureregels dat er bij de justitiabelen geen gegronde twijfel kan rijzen over de vraag of de betrokken rechters zich niet laten beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig zijn ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen.”⁴⁰

67. Vervolgens stelde het Hof vast dat de nieuwe wet inzake de Sąd Najwyższy niet voldeed aan deze voorschriften, aangezien de beslissing om een dergelijke verlenging toe te staan „voortaan [was] onderworpen aan een door de Poolse president vast te stellen beslissing die discretionair van aard [was], aangezien aan deze vaststelling als zodanig geen enkele objectieve en toetsbare voorwaarde [was] verbonden en deze beslissing niet [hoefde] te worden gemotiveerd. Bovendien [kon] tegen een dergelijke beslissing geen beroep in rechte worden ingesteld.”⁴¹

68. Hoewel het Hof heeft erkend dat de KRS een advies aan de president van de Republiek moest uitbrengen voordat deze zijn beslissing zou nemen, hetgeen er zeker toe bijdroeg dat de procedure objectiever werd, nam dit niet weg dat de wet niet voorzag in een mechanisme waarbij dit lichaam verplicht was om zijn aanbevelingen te geven „op basis van criteria die objectief en tevens relevant [waren] en [ervoor te zorgen] dat het [advies] voldoende gemotiveerd [was], zodat deze autoriteit daarmee objectief [kon] worden geïnformeerd bij het nemen van zijn beslissing.”⁴²

69. Het Hof kwam tot de slotsom dat de aard van deze discretionaire bevoegdheid van de Poolse president om de pensioengerechtigde leeftijd voor bepaalde rechters te verlengen, „met name bij de justitiabelen gerechtvaardigde twijfels [kon] wekken over de vraag of de betrokken rechters zich niet [lieten] beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig [waren] ten opzichte van de belangen die ten overstaan van deze rechters met elkaar in strijd [konden] komen”.⁴³

3. Conclusies die kunnen worden getrokken uit de arresten A. K. en Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy

70. Welke conclusies kunnen worden getrokken uit deze twee belangrijke arresten? Uit het arrest A. K. (en eerdere rechtspraak) volgt dat noch het Unierecht, noch trouwens het EVRM een vaste, a priori toe te passen vorm van institutionele waarborgen oplegt om de onafhankelijkheid van rechters te verzekeren. Waar het op aankomt is ten eerste dat rechters op geen enkele wijze ondergeschiktheid zijn aan of onder hiërarchisch toezicht staan van de uitvoerende of de wetgevende macht, en ten tweede dat zij in de praktijk daadwerkelijk waarborgen genieten die hen beschermen tegen druk van buitenaf.

⁴⁰ Punt 111.

⁴¹ Punt 114.

⁴² Punt 116.

⁴³ Punt 118.

71. Dus enkel wanneer een van de aspecten van de procedure voor de benoeming van rechters een gebrek van zodanige aard en ernst vertoont dat daardoor een reëel risico ontstaat dat andere overheidstakken – in het bijzonder de uitvoerende macht – op ongepaste wijze een discretionaire bevoegdheid kunnen uitoefenen door een benoeming te verrichten die in strijd is met het recht, waardoor de eerlijkheid van het resultaat van het benoemingsproces wordt ondermijnd en aldus bij de justitiabelen legitieme twijfel wordt opgeroepen over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de betrokken rechter of rechters, kan de desbetreffende benoemingsprocedure in strijd zijn met artikel 19, lid 1, VEU.⁴⁴

72. Daarnaast moet er tevens rekening mee worden gehouden dat er volgens vaste rechtspraak van het Hof en van het EHRM voor de waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke instanties van de lidstaten niet alleen regels nodig zijn inzake de benoeming van hun leden, maar ook met betrekking tot de samenstelling van de instantie, de ambtstermijn, de gronden voor verschoning, wraking en afzetting van haar leden, die geschikt moeten zijn om bij de justitiabelen elke legitieme twijfel erover weg te nemen dat deze instantie zich niet laat beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen.⁴⁵ Deze criteria zijn immers net zo belangrijk als de benoemingsprocedure zelf, omdat „het vereiste van onafhankelijkheid van de rechters behoort tot de kern van het grondrecht op een eerlijk proces, dat – als waarborg dat alle door de justitiabelen aan het Unierecht ontleende rechten worden beschermd en de in artikel 2 VEU verankerde waarden die de lidstaten gemeen hebben, met name de waarde van de rechtsstaat, worden behouden – van het grootste belang is”.⁴⁶

73. Dit alles houdt in dat rechters financieel onafhankelijk moeten zijn ten opzichte van de uitvoerende en de wetgevende macht, zodat bijvoorbeeld hun salaris in overeenstemming is met de aard van hun rechterlijke taken. Dit betekent ook dat deze salarissen tijdens hun ambtstermijn niet mogen worden verlaagd (behalve door algemeen geldende belastingheffingen). Een lidstaat kan echter wel de salarissen van rechters verlagen in het kader van een kostenverlagende noodmaatregel, mits dergelijke verlagingen gelden voor alle overheidsdiensten, de verlagingen proportioneel zijn en de oorspronkelijke salarisoniveaus worden hersteld zodra de financiële crisis die deze maatregel rechtvaardigt, voorbij is.⁴⁷

74. Nog belangrijker is dat een essentieel kenmerk van rechterlijke onafhankelijkheid is dat rechters ook voldoende bescherming genieten tegen ontzetting uit hun ambt, behoudens in naar behoren gerechtvaardigde gevallen.⁴⁸ De beslissing om een rechter uit zijn ambt te ontzetten, ongeacht of die beslissing is genomen door de uitvoerende macht zelf of na een afzettingsprocedure waarbij de wetgevende macht is betrokken, moet in beginsel tevens aan

⁴⁴ Zie in dat verband 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 75.

⁴⁵ Zie in dat verband arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 66; arrest Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy, punt 74; arrest van 5 november 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties), C-192/18, EU:C:2019:924, punt 111; arrest A. K., punt 123; arrest van 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punt 63; 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 71, en arrest van 9 juli 2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, punt 52. Voor de rechtspraak van het EHRM zie EHRM, 18 oktober 2018, Thiam tegen Frankrijk, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, § 59, en 6 november 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá tegen Portugal, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144.

⁴⁶ Arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 48. Zie in dat verband tevens arrest Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy, punt 58; arrest van 5 november 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties), C-192/18, EU:C:2019:924, punt 106; arrest A. K., punt 120, en 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 71.

⁴⁷ Zie in dat verband arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punten 45-51.

⁴⁸ Zie in dat verband arrest Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy, punt 76, en arrest van 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punten 58-60.

rechterlijke toetsing kunnen worden onderworpen. De waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid zouden anders wel heel weinig voorstellen als de uitvoerende of de wetgevende macht zich in stilzwijgen zouden kunnen hullen en zouden kunnen aanvoeren dat een beslissing tot afzetting van een rechter niet kan worden aangevochten, aangezien zo de weg zou worden vrijgemaakt om een rechter af te zetten zonder dat er sprake is van een gegronde reden.⁴⁹

75. Tot slot gebiedt het vereiste van onafhankelijkheid ook dat de tuchtregels voor de personen die met rechtsbedeling in geschillen zijn belast de noodzakelijke waarborgen bieden om elk gevaar uit te sluiten dat dergelijke regels worden gebruikt als systeem om politiek toezicht op de inhoud van de rechterlijke beslissingen uit te oefenen. Regels waarbij zowel de gedragingen die tuchtrechtelijke overtredingen opleveren als de concreet daarop toepasselijke sancties worden omschreven, waarbij wordt voorzien in de tussenkomst van een onafhankelijke instantie volgens een procedure waarmee de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest neergelegde rechten – waaronder de rechten van de verdediging – volledig worden gewaarborgd en waarbij wordt voorzien in de mogelijkheid om in rechte op te komen tegen de beslissingen van de tuchtinstanties, vormen in dat verband een geheel van essentiële waarborgen voor het behoud van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.⁵⁰

76. Blijkens een overzicht van de rechterlijke benoemingsprocedures die thans in de lidstaten bestaan, is er een verscheidenheid aan benaderingen en stelsels daarvoor. Zoals ik al heb gezegd, wordt noch in artikel 19 VEU, noch in artikel 47 van het Handvest (noch trouwens in artikel 6 EVRM) getracht uniformiteit in te voeren in dat verband. Eén ding is echter duidelijk: rechters worden benoemd en niet gekozen. Dit betekent dat binnen de Unie, die krachtens artikel 2 VEU is gegrondvest op de waarden van democratie en de rechtsstaat, rechters niet democratisch verantwoordelijk zijn of kunnen worden gehouden en evenmin een rol kunnen krijgen bij het opstellen van beleid.

77. Dit alles heeft weer gevolgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid. De institutionele waarborgen die ik heb besproken, zijn derhalve bedoeld om ervoor te zorgen dat rechters, niet alleen in woorden maar ook in daden, blijk geven van de noodzakelijke onafhankelijkheid ten opzichte van de uitvoerende en de wetgevende macht. Het belangrijkste kenmerk van rechterlijke onafhankelijkheid, zelfs nog belangrijker dan de nodige institutionele waarborgen, is echter wellicht ook het meest ongrijpbare. Aangezien rechters geen democratisch mandaat hebben, horen zij er dienovereenkomstig blijk van te geven dat zij objectief zijn ten opzichte van hun strikt persoonlijke beleidsvoorkeuren en subjectieve overtuigingen, en daarbij trouw te blijven aan hun plechtige belofte dat zij het recht op basis van vaste rechtsbeginselen onpartijdig en onbevreesd toepassen.

4. Relatief belang van een onafhankelijke instantie voor de procedure voor de benoeming van rechters en bestaande waarborgen in de Maltese grondwet

78. Het is waar dat, zoals in het arrest Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy wordt erkend, het bestaan van onafhankelijke instanties, zoals een nationale raad voor de rechtspraak of een comité voor rechterlijke benoemingen, kan bijdragen tot een objectieve en transparante procedure voor rechterlijke benoemingen (of, zoals in die zaak, de verlenging van de ambtstermijn van een

⁴⁹ Zie naar analogie arrest Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy, punt 114, alsmede EHRM, 23 juni 2016, Baka tegen Hongarije, CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, § 121, en 6 november 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá tegen Portugal, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 212-214.

⁵⁰ Zie in dat verband arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 67.

bepaalde rechter). Het bestaan van dergelijke instanties kan op zich dus uitermate wenselijk zijn. Uit de uitspraak van het Hof in het arrest A. K. blijkt niettemin dat het bestaan daarvan niet van wezenlijk belang is voor de op grond van artikel 19 VEU juncto artikel 47 van het Handvest vereiste rechterlijke onafhankelijkheid. Het Hof heeft in het arrest Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy weliswaar geoordeeld dat er moet worden gewaarborgd dat benoemingsbeslissingen worden vastgesteld op grond van „zodanige basisvoorwaarden en procedureregels dat er [...] geen gegronde twijfel kan rijzen”⁵¹ over de onafhankelijkheid van de betrokken rechters, maar zoals reeds gezegd hadden deze opmerkingen betrekking op een benoeming waarmee de ambtstermijn van een rechter *werd verlengd* en *niet* op een feitelijke benoeming op zich van een rechter. Ik herhaal daarom dat artikel 19, lid 1, VEU in wezen toekomstgericht is, in die zin dat daarmee moet worden verzekerd dat rechters voldoende waarborgen van onafhankelijkheid genieten nadat zij zijn benoemd.

79. Om tot deze conclusie te komen, heb ik rekening gehouden met het feit dat het Hof deze formulering in het arrest A. K. heeft herhaald⁵² in de algemene context van rechterlijke benoemingen. Ik denk echter niet dat het Hof daarmee zonder meer wilde suggereren dat, bijvoorbeeld, het enkele feit dat een persoon die in het verleden nauw verbonden was aan een bepaalde politieke partij of traditie, vervolgens als rechter is benoemd, *op zich* al zou volstaan om twijfels te doen rijzen over de onafhankelijkheid van die rechter in de zin van artikel 19, lid 1, VEU na zijn benoeming in dat ambt. In die zin ben ik er daarom nog niet van overtuigd dat artikel 19, lid 1, VEU als het ware teruggrijpt naar de functie die de betrokken rechter *vóór* de benoeming bekleedde.

80. Ik heb er tevens rekening mee gehouden dat het EHRM in een recente zaak waarbij de rechtmatigheid van een procedure voor de benoeming van rechters aan de orde werd gesteld, heeft geoordeeld dat artikel 6, lid 1, EVRM was geschonden.⁵³ Het is echter belangrijk om te benadrukken dat de reden voor deze uitspraak niet lag besloten in het feit dat de minister van Justitie geen kandidaten had benoemd die door het bevoegde onafhankelijke comité van deskundigen waren voorgedragen, wat volgens het nationale recht was toegestaan. Het ging er veeleer om dat deze minister niet voldoende had gemotiveerd waarom zij van de beoordeling van dit comité was afgeweken, door geen onafhankelijk onderzoek van de relevante omstandigheden van de kandidaten voor gerechtelijke ambten te verrichten en door geen passende redenen te geven voor haar afwijking van de aanbevelingen van dat comité, hetgeen, zoals de IJslandse hoogste rechter reeds had geoordeeld, schending van het IJslandse nationale recht vormde. Hierdoor was er volgens het EHRM sprake van ernstige onregelmatigheden die de kern van het recht op een „bij wet ingesteld gerecht” raakten.⁵⁴

81. De belangrijkste vraagpunten blijven echter of een nationale rechter objectief gezien voldoende waarborgen van institutionele onafhankelijkheid en bescherming tegen ontzetting uit het ambt geniet, zodat – zoals het Hof in het arrest A. K. heeft opgemerkt – hij zijn taken op volledig autonome wijze kan uitoefenen zonder onderworpen te zijn aan instructies of te vallen onder de controle van de uitvoerende of de wetgevende macht.

⁵¹ Punt 111.

⁵² Zie in dat verband arrest A. K., punt 134.

⁵³ Zie EHRM, 1 december 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson tegen IJsland, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418.

⁵⁴ EHRM, 1 december 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson tegen IJsland, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, §§ 254 en 263-267. Voor de volledigheid moet worden opgemerkt dat het EHRM tevens heeft vastgesteld dat het parlement de toepasselijke stemregels had geschonden met betrekking tot de betrokken benoemingsprocedure (zie § 271).

82. Hoewel het uiteindelijk aan de verwijzende rechter staat om deze kwesties te beoordelen, lijkt het erop dat rechters, gelet op het bepaalde in de artikelen 97 en 100 van de grondwet, in feite aanzienlijke bescherming tegen ontzetting uit hun ambt genieten, behalve in geval van onvermogen of wangedrag. Met betrekking tot de bescherming van de rechters in Malta tegen ontzetting uit hun ambt bepaalt de grondwet dat zij moeten aftreden wanneer zij de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt en dat zij, voordat zij die leeftijd hebben bereikt, enkel uit hun ambt kunnen worden ontzet door de president, na een verzoek daartoe van het huis van afgevaardigden met de steun van ten minste twee derde van alle leden daarvan, op grond van bewezen onvermogen om de functies van zijn ambt uit te voeren (door een lichamelijk of geestelijk gebrek of enige andere oorzaak) of op grond van bewezen wangedrag.⁵⁵

83. Voorts lijken de tuchtregels in de grondwet de noodzakelijke waarborgen te bieden om elk gevaar te vermijden dat dergelijke regels worden gebruikt als systeem om politieke controle over de inhoud van de rechterlijke beslissingen uit te oefenen. De instantie die bij uitsluiting bevoegd is voor tuchtzaken met betrekking tot *judges* en *magistrates* is immers een subcomité van de Commission for the Administration of Justice dat bestaat uit drie leden van de rechterlijke macht die uit de *judges* en *magistrates* worden gekozen, en deze handelen op basis van hun individuele oordeel en zijn niet onderworpen aan de leiding of controle van enige andere persoon of autoriteit.⁵⁶ Daarnaast voorziet artikel 101B van de grondwet in een procedure die garandeert dat een *judge* of *magistrate* tegen wie een procedure wordt ingesteld, in de gelegenheid wordt gesteld om opmerkingen in te dienen en te worden gehoord met bijstand van een advocaat of een jurist. In dezelfde bepaling worden daarnaast zowel de gedragingen omschreven die tuchtrechtelijke overtredingen opleveren in de zin van de Code of Ethics for Members of the Judiciary (ethiekcode voor leden van de rechterlijke macht) als de concreet daarop toepasselijke sancties.

84. Anders dan de grondwetten van verschillende andere lidstaten⁵⁷ bevat de Maltese grondwet geen uitdrukkelijke bepaling met de strekking dat rechters bij de vervulling van hun taken onafhankelijk zijn. Niettemin zou de verwijzende rechter kunnen oordelen dat dit wel noodzakelijkerwijs wordt geïmpliceerd door de bewoordingen van artikel 97 van de Maltese grondwet. Dat een dergelijke uitdrukkelijke waarborg ontbreekt, is op zich niet bezwaarlijk indien de Maltese rechters, zoals het geval lijkt te zijn, anderszins sterke institutionele en grondwettelijke waarborgen genieten waarmee wordt bijgedragen tot rechterlijke onafhankelijkheid.

85. Hetzelfde geldt voor de financiële autonomie. Volgens de Maltese regering komt het salaris dat *judges* en *magistrates* ontvangen overeen met de hoogste salarisschaal binnen het Maltese ambtenarenapparaat, zodat de financiële autonomie van de Maltese rechters niet in gevaar lijkt te zijn. Voorts duidt niets erop dat deze salarissen zodanig zijn of kunnen worden verlaagd dat daarmee de rechterlijke onafhankelijkheid in gevaar wordt gebracht.

⁵⁵ Zie artikel 97, leden 1 en 2, van de grondwet voor *judges* en artikel 100, leden 3 en 4, van de grondwet voor *magistrates*.

⁵⁶ Zie artikel 101B, leden 1 en 15, van de grondwet.

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld artikel 97, lid 1, van de Duitse grondwet van 1949, artikel 104, lid 1, van de Italiaanse grondwet, artikel 203 van de Portugese grondwet en artikel 35.4.1 van de Ierse grondwet van 1937.

5. Slotopmerkingen over advies nr. 940/2018 van de Commissie van Venetië

86. Voordat ik de bespreking van de tweede vraag van de verwijzende rechter afsluit, moet er nog worden ingaan op het effect van advies nr. 940/2018 van de Commissie van Venetië op de onderhavige zaak. Een belangrijk deel van de argumentatie van verzoekster berust immers op de aanbevelingen in dit advies.

87. Ten eerste baseert verzoekster zich op advies nr. 940/2018 van de Commissie van Venetië ter ondersteuning van de procedure waarmee zij verzoekt dat wordt vastgesteld dat de bestreden procedure voor rechterlijke benoemingen ongeldig is op grond van artikel 19, lid 1, VEU. In dit advies heeft de Commissie van Venetië opgemerkt dat de Maltese grondwetswijzigingen van 2016, waarbij het JAC werd ingevoerd, een stap in de juiste richting waren maar niet volstonden om de rechterlijke onafhankelijkheid te waarborgen, en dat er extra maatregelen noodzakelijk waren.⁵⁸

88. Hoewel een dergelijk advies van de Commissie van Venetië duidelijk van grote waarde is bij de beoordeling van de geldigheid van een benoemingsprocedure voor rechters volgens de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming, kan het toch niet als doorslaggevend worden beschouwd voor het vraagstuk over de rechtmatigheid van die procedure in het licht van artikel 19, lid 1, VEU. Zoals advocaat-generaal Bobek recentelijk heeft opgemerkt, zijn die verslagen „*Unierechtelijk* [...] een nuttige informatiebron”.⁵⁹ De analyse van de Commissie van Venetië is immers in wezen politiek van aard, ofschoon die wel is gebaseerd op een gedegen juridische en politieke analyse. Het advies van de Commissie van Venetië heeft tot doel om tot een ideaal stelsel te komen. Met dat doel in gedachten heeft de Commissie van Venetië *aanbevelingen* gedaan voor de verbetering van het stelsel voor de benoeming van rechters dat in Malta van kracht is. Deze hebben onder meer betrekking op de samenstelling van het JAC en op de bindende kracht van het voorstel dat het JAC aan de president van Malta (en niet aan de minister-president) moet voorleggen.⁶⁰

89. Zoals een oud-lid van de Commissie van Venetië heeft opgemerkt, moeten de door de Commissie van Venetië vastgestelde normen voor het nemen van maatregelen de betrokken landen ook keuzevrijheid en een beoordelingsmarge laten. De aanbevelingen kunnen dus niet worden geformuleerd als „alles-of-niets”-regels, ook al kan de flexibiliteit van sommige normen deels worden gecorrigeerd door internationale verdragen zoals het EVRM, wanneer het stelsel en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht op het spel staan.⁶¹ Zoals de Commissie van Venetië zelf in haar advies nr. 940/2018 heeft opgemerkt, is er niet één ideaal model dat volledig aan het beginsel van de scheiding der machten zou voldoen en de volledige onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zou waarborgen.⁶²

90. Ten tweede zijn de voorstellen van het JAC niet bindend krachtens de grondwet van 2016 en worden benoemingsbeslissingen door de Maltese rechters kennelijk aangemerkt als niet vatbaar voor beroep. In dit verband merk ik op dat in Malta momenteel immers alleen de actio popularis als beroepsmogelijkheid beschikbaar is, zoals de vertegenwoordiger van de Maltese regering ter

⁵⁸ Advies nr. 940/2018, punt 43.

⁵⁹ Conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” e.a. (C-83/19, C-291/19 en C-355/19, EU:C:2020:746, punt 170).

⁶⁰ Advies nr. 940/2018, punt 44.

⁶¹ Zie in dat verband Bartole, S., „Final remarks: the role of the Venice Commission”, *Review of Central and East European Law*, deel 3, 2000, blz. 351-363, met name blz. 355.

⁶² Advies nr. 940/2018, punt 30.

terechtzitting heeft bevestigd. Zoals Repubblika als reactie daarop heeft opgemerkt, dient die beroepsmogelijkheid alleen om de grondwettigheid van een *rechtsregel* aan te vechten en niet om de geldigheid van een *individuele benoeming* van een rechter te toetsen. Mocht zich op enig moment de kwestie voordoen dat een individuele rechter op onwettige wijze zou zijn benoemd, dan zouden de Maltese rechterlijke instanties zeker verplicht zijn om uit hoofde van artikel 19, lid 1, VEU te zorgen voor een geschikt rechtsmiddel zodat daadwerkelijk tegen deze benoeming kan worden opgekomen. Aangezien een dergelijke kwestie zich tot op heden niet heeft voorgedaan bij de Maltese rechterlijke instanties, is het wellicht niet nodig om dit verder te onderzoeken, tenzij en totdat zich een dergelijke kwestie voordoet. Indien de minister-president bovendien ooit zou afwijken van het voorstel van het JAC, dan zou hij volgens de grondwet verplicht zijn om binnen de vastgestelde termijn een verklaring in *The Malta Government Gazette* te publiceren over zijn keuze met vermelding van de redenen daarvoor en een verklaring af te leggen in het huis van afgevaardigden om uit te leggen waarom hij afwijkt van dat voorstel.⁶³

91. Voorts waarborgt artikel 96A, lid 4, van de grondwet dat leden van het JAC bij de uitoefening van hun functies handelen op basis van hun individuele oordeel en niet zijn onderworpen aan de leiding of controle van enige persoon of autoriteit. Daarnaast verstrekt het JAC zijn adviezen op basis van de criteria die zijn vastgelegd in een bekendgemaakte beslissing, zoals is vereist in artikel 96A, lid 8, van de grondwet⁶⁴, en worden benoemingen gebaseerd op in de grondwet vastgelegde objectieve criteria, zoals de ervaring als advocaat.⁶⁵

92. Samenvattend kan daarom worden gezegd dat het advies van de Commissie van Venetië aanbevelingen bevat met betrekking tot een volledig systeem van transparantie en een op verdiensten gebaseerd systeem voor de benoeming van rechters. Hoewel dit op zich wenselijke aanbevelingen zijn, duidt het feit dat het Maltese stelsel niet volledig aan deze normen voldoet er als zodanig niet op dat Maltese rechters zowel theoretisch als feitelijk onvoldoende waarborgen inzake onafhankelijkheid genieten om te kunnen stellen dat aan de vereisten van artikel 19 VEU is voldaan.

6. Conclusie met betrekking tot de tweede vraag

93. Gelet op bovenstaande overwegingen concludeer ik dat artikel 19, lid 1, VEU, uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest, niet in de weg staat aan nationale grondwettelijke bepalingen op grond waarvan de uitvoerende macht of een van haar leden, zoals de minister-president, een rol speelt in de procedure voor de benoeming van leden van de rechterlijke macht.

94. Hoewel artikel 19, lid 1, VEU, uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest, niet a priori voorschrijft aan welke specifieke voorwaarden de benoeming van rechters in de lidstaten dient te voldoen en evenmin de aard specificeert van de bijzondere waarborgen die deze rechters dienen te genieten, stelt het niettemin als minimumvereiste dat hun onafhankelijkheid is gewaarborgd. Voor de toepassing van artikel 19 VEU is het van belang dat rechters op geen enkele wijze ondergeschikt zijn aan of onder hiërarchisch toezicht staan van de uitvoerende of de wetgevende macht. Rechters moeten financieel onafhankelijk zijn ten opzichte van de uitvoerende

⁶³ Zie artikel 96, lid 4, van de grondwet voor *judges* en artikel 100, lid 6, van de grondwet voor *magistrates*.

⁶⁴ Volgens artikel 96A, lid 8, van de grondwet staat „[h]et [JAC] in voor zijn eigen procedure en is [het] verplicht om, met instemming van de minister van Justitie, de criteria te publiceren op basis waarvan zijn beoordelingen worden verricht”. Deze criteria kunnen worden geraadpleegd op de website van de minister van Justitie (<https://justice.gov.mt/en/justice/Pages/criteria-for-appointment-to-the-judiciary.aspx>).

⁶⁵ Zie artikel 96, lid 2, van de grondwet voor *judges* en artikel 100, lid 2, van de grondwet voor *magistrates*.

en de wetgevende macht, zodat hun salarissen tijdens hun ambtstermijn niet kunnen worden verlaagd (behalve door algemeen geldende belastingheffingen of algemeen toepasselijke en proportionele salarisverlagende maatregelen). Belangrijk is ook dat zij voldoende worden beschermd tegen ontzetting uit hun ambt, die enkel mogelijk is wegens gegronde redenen. Ook moeten hun tuchtregels de noodzakelijke waarborgen bieden om elk gevaar uit te sluiten dat zij worden gebruikt om politieke controle op de inhoud van rechterlijke beslissingen uit te oefenen.

95. Het staat aan de nationale rechterlijke instantie om na te gaan of deze waarborgen daadwerkelijk worden geboden.

D. Derde vraag

96. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of, ingeval de bevoegdheid van de minister-president wordt geacht onverenigbaar te zijn met artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest, die vaststelling dan alleen in aanmerking moet worden genomen bij toekomstige benoemingen of ook gevolgen dient te hebben voor eerdere benoemingen. Hierdoor rijst in feite de vraag inzake de beperking in de tijd van de gevolgen van het arrest van het Hof wanneer de verwijzende rechter aan het eind van zijn analyse tot de slotsom zou komen dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde procedure voor de benoeming van rechters in strijd is met artikel 19, lid 1, VEU zoals uitgelegd in het door het Hof te wijzen arrest.

97. In dit verband is het vaste rechtspraak van het Hof dat de uitlegging die het Hof krachtens zijn bevoegdheid op grond van artikel 267 VWEU geeft aan een voorschrift van het Unierecht, de betekenis en de strekking van dat voorschrift verduidelijkt en preciseert zoals het sedert de datum van de inwerkingtreding ervan moet of had moeten worden begrepen en toegepast. Hieruit volgt dat het aldus uitgelegde voorschrift door de rechter kan en moet worden toegepast op rechtsverhoudingen die zijn ontstaan en tot stand gekomen vóór het arrest waarbij op het verzoek om uitlegging is beslist, indien er voor het overige is voldaan aan de voorwaarden waaronder een geschil over de toepassing van dat voorschrift voor de bevoegde rechter kan worden gebracht.⁶⁶

98. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen kan het Hof uit hoofde van het aan de rechtsorde van de Unie inherente algemene beginsel van rechtszekerheid besluiten om beperkingen te stellen aan de mogelijkheid voor iedere belanghebbende om met een beroep op een door het Hof uitgelegde bepaling te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen opnieuw ter discussie te stellen. Tot een dergelijke beperking kan slechts worden besloten indien er is voldaan aan twee essentiële criteria, te weten de goede trouw van de belanghebbende kringen en het gevaar voor ernstige verstoringen.⁶⁷

99. Het Hof heeft tevens geoordeeld dat een beperking in de tijd van de werking van deze uitlegging slechts kan worden aangebracht in het arrest waarin de gevraagde uitlegging wordt gegeven.⁶⁸ In dat verband moet worden opgemerkt dat in deze zaak voor het eerst de vraag aan de orde wordt gesteld of – en zo ja, in hoeverre – artikel 19, lid 1, VEU van toepassing is op een nationale procedure voor de benoeming van rechters.

⁶⁶ Zie in dat verband arresten van 14 april 2015, Manea, C-76/14, EU:C:2015:216, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 23 april 2020, Herst, C-401/18, EU:C:2020:295, punt 54.

⁶⁷ Zie in dat verband arresten van 14 april 2015, Manea, C-76/14, EU:C:2015:216, punt 54, en 23 april 2020, Herst, C-401/18, EU:C:2020:295, punt 56.

⁶⁸ Zie in dat verband arresten van 6 maart 2007, Meilicke e.a., C-292/04, EU:C:2007:132, punt 36, en 23 april 2020, Herst, C-401/18, EU:C:2020:295, punt 57.

100. Met betrekking tot de voorwaarde inzake goede trouw moeten drie aspecten naar voren worden gebracht. Ten eerste zal met deze zaak vermoedelijk de uitlegging van de werkingssfeer van artikel 19, lid 1, VEU verder worden ontwikkeld voor zover het gaat om een procedure voor de benoeming van rechters, en dit in de context van relatief recente rechtspraak, beginnend met het arrest van 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117). Ten tweede was het benoemingstelsel dat van kracht was vóór de grondwethervorming van 2016 vergelijkbaar met het stelsel waartegen in het hoofdgeding bezwaar wordt gemaakt, afgezien van de betrokkenheid van het JAC. Om lid van de Europese Unie te worden, moest Malta echter de waarden van artikel 2 VEU⁶⁹ eerbiedigen en voldoen aan de op 21 en 22 juni 1993 door de Europese Raad aangenomen „criteria van Kopenhagen”⁷⁰ die krachtens het politieke criterium een strikte toetsing inhouden met betrekking tot de rechtsstaat en een sterke, doeltreffende, onafhankelijke, onpartijdige en verantwoordingsplichtige rechterlijke macht.⁷¹ Ten derde heeft de Europese Commissie in haar landspecifieke verslag 2019 voor Malta⁷², onder verwijzing naar advies nr. 940/2018 van de Commissie van Venetië, weliswaar aangegeven dat het Maltese rechtstelsel voor een aantal uitdagingen staat en dat de recente hervormingen nog niet volledig hebben gezorgd voor onafhankelijkheid van de rechterlijke macht⁷³, maar achtte zij het niet nodig om een inbreukprocedure tegen Malta in te stellen op basis van artikel 258 VWEU.⁷⁴

101. Gelet op deze omstandigheden hebben de betrokken instanties in Malta volgens mij op redelijke gronden geoordeeld dat de betwiste procedure voor de benoeming van rechters in overeenstemming is met het Unierecht.⁷⁵

102. Wat het risico van ernstige moeilijkheden betreft, moet worden opgemerkt dat in dit geval de uitlegging van het Unierecht door het Hof in de onderhavige zaak betrekking heeft op het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en de regelmatigheid van de samenstelling van nationale rechterlijke instanties.

103. Het is dus duidelijk dat indien de verwijzende rechter op basis van het arrest van het Hof zou oordelen dat de procedure voor de benoeming van rechters die in Malta van kracht is, in strijd is met artikel 19, lid 1, VEU, dit onvermijdelijk ernstige problemen zou opleveren voor de rechtszekerheid, waardoor afbreuk zouden kunnen worden gedaan aan de werking van het rechtstelsel in zijn geheel. Deze problemen zouden immers niet alleen het vermogen van de rechters om uitspraak te doen in reeds aanhangige zaken aantasten, maar zouden bovendien, zoals de Maltese regering terecht in haar schriftelijke opmerkingen heeft opgemerkt, problemen opleveren voor het vermogen van het rechtstelsel om de achterstand bij de afhandeling van

⁶⁹ Artikel 49 VEU.

⁷⁰ Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Kopenhagen (21 en 22 juni 1993).

⁷¹ Zie in dat verband Lazarova-Déchaux, G., „L'exigence de qualité de la justice dans la nouvelle stratégie d'élargissement de l'Union européenne”, *Revue du droit public*, nr. 3, 2015, blz. 729-759, met name blz. 731 en 737, alsmede Bobek, M., en Kosař, D., „Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe”, *German Law Journal*, deel 19, nr. 7, 2020, blz. 1257-1292, met name blz. 1275. Het vereiste van „democratische instellingen en een onafhankelijke rechterlijke [...] macht” komt duidelijk naar voren in de „Agenda 2000: Voor een sterkere en grotere Unie, vol. I” van de Commissie [COM(2000) 97 def.] (blz. 47 in de Nederlandse versie, cursivering van mij).

⁷² SWD(2019) 1017 final.

⁷³ Zie in dat verband titel 3.4.3, „Governance/Institutions quality”, blz. 40.

⁷⁴ Ik wijs er ook op dat de Commissie in het hoofdstuk over Malta van haar Verslag over de rechtsstaat 2020 – Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie, over het rechtstelsel in Malta heeft opgemerkt dat de Maltese regering een reeks voorstellen voor hervormingen heeft ingediend, onder meer met betrekking tot het stelsel van rechterlijke benoemingen, die kunnen bijdragen tot de versterking van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht [Verslag over de rechtsstaat 2020 – Landenhoofdstuk over Malta, SWD(2020) 317 final, blz. 2].

⁷⁵ Zie in dat verband (over het effect van het uitblijven van een vordering wegens schending van het Unierecht bij de beoordeling van de goede trouw van een lidstaat) arrest van 8 april 1976, *Defrenne*, C-43/75, EU:C:1976:56, punt 73.

rechtszaken, waar Malta mee te kampen heeft, aan te pakken. Tot slot zou een dergelijke beslissing wellicht gevolgen hebben voor het gezag van gewijsde in zaken die de Maltese rechterlijke instanties in het verleden hebben afgehandeld. Dit beginsel van het gezag van gewijsde is evenwel zowel van belang in de rechtsorde van de Europese Unie als in de nationale rechtsorden. Om zowel de stabiliteit van het recht en van de rechtsbetrekkingen als een goede rechtspleging te garanderen, is het immers van belang dat rechterlijke beslissingen die definitief zijn geworden nadat de beschikbare beroepsmogelijkheden zijn uitgeput of nadat de beroepstermijnen zijn verstreken, niet opnieuw aan de orde kunnen worden gesteld.⁷⁶

104. Gelet op bovenstaande overwegingen ben ik dan ook van mening dat op de derde prejudiciële vraag van de nationale rechter moet worden geantwoord dat de procedure voor de benoeming van rechters niet uit hoofde van artikel 19, lid 1, VEU, uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest, ter discussie kan worden gesteld ter ondersteuning van vóór de datum van het te wijzen arrest ingestelde vorderingen.

VI. Conclusie

105. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de door de Qorti Ċivili Prim'Awla – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

- „1) Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, is van toepassing wanneer een nationale rechterlijke instantie de geldigheid beoordeelt van een procedure voor de benoeming van rechters, zoals die welke is vastgelegd in de Maltese grondwet.
- 2) Artikel 19, lid 1, VEU, uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten, staat niet in de weg aan nationale grondwettelijke bepalingen op grond waarvan de uitvoerende macht of een van haar leden, zoals de minister-president, een rol speelt in de procedure voor de benoeming van leden van de rechterlijke macht. Hoewel artikel 19, lid 1, VEU, uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest, niet a priori voorschrijft aan welke specifieke voorwaarden de benoeming van rechters in de lidstaten dient te voldoen en evenmin de aard specificeert van de bijzondere waarborgen die deze rechters dienen te genieten, stelt het niettemin als minimumvereiste dat hun onafhankelijkheid is gewaarborgd. Voor de toepassing van artikel 19 VEU is het van belang dat rechters op geen enkele wijze ondergeschiktheid zijn aan of onder hiërarchisch toezicht staan van de uitvoerende of de wetgevende macht. Rechters moeten financieel onafhankelijk zijn ten opzichte van de uitvoerende en de wetgevende macht, zodat hun salarissen tijdens hun ambtstermijn niet kunnen worden verlaagd (behalve door algemeen geldende belastingheffingen of algemeen toepasselijke en proportionele salarisverlagende maatregelen). Belangrijk is ook dat zij voldoende worden beschermd tegen ontzetting uit hun ambt, die enkel mogelijk is wegens gegronde reden. Ook moeten hun tuchtregels de noodzakelijke waarborgen bieden om elk gevaar uit te sluiten dat zij worden gebruikt om politieke controle op de inhoud van rechterlijke beslissingen uit te oefenen.
- 3) De procedure voor de benoeming van rechters kan niet uit hoofde van artikel 19, lid 1, VEU, uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest, ter discussie worden gesteld ter ondersteuning van vóór de datum van het te wijzen arrest ingestelde vorderingen.”

⁷⁶ Zie in dat verband arrest van 6 oktober 2015, *Târşia*, C-69/14, EU:C:2015:662, punt 28, en 24 oktober 2018, *XC e.a.*, C-234/17, EU:C:2018:853, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak.