

This item is the archived peer-reviewed author-version of:

Annotatie bij Hof van Justitie EU, 13 juli 2023, C-615/20 (YP e.a.) en C-671/20 (M. M.)

Reference:

Fonteyn Floris.- Annotatie bij Hof van Justitie EU, 13 juli 2023, C-615/20 (YP e.a.) en C-671/20 (M. M.)
Rechtskundig weekblad - ISSN 1782-3463 - 16(2022-2023), p. 606-609
To cite this reference: <https://hdl.handle.net/10067/2016500151162165141>

Hof van Justitie – 13 juli 2023

Europese Unie – Rechtsstaat – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Tuchtrectelijke aansprakelijkheid van rechters – Daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden – Rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid – Bevoegdheid van een rechterlijke instantie om strafrechtelijke vervolging van rechters toe te laten, hen te schorsen en hun lonen te verminderen – Verbod voor een rechterlijke instantie om de legitimiteit van rechterlijke instanties en van constitutionele organen in twijfel te trekken en om de wettigheid of effectiviteit van de benoeming van rechters te beoordelen – Voorrang van het Unierecht – Rechtszekerheidsbeginsel – Recht op een eerlijk proces – Artikel 47 Handvest – Gezag van gewijsde van een nationale beslissing

Op 13 juli 2023 wees de grote kamer van het Hof van Justitie opnieuw een arrest over de achteruitgang van de rechtsstaat in Polen. Het arrest vormt vooral een herhaling en toepassing van de verschillende principes en regels die het Hof de voorbije jaren heeft uiteengezet in deze materie. De essentie is dat nationale rechters beslissingen van de Poolse Tucht kamer, een niet onafhankelijke en niet onpartijdige kamer van het Poolse Hooggerechtshof, buiten toepassing moeten laten om de voorrang van het Unierecht te vrijwaren.

Verrassend is die uitspraak niet. Het arrest is dan ook vooral van symbolisch belang. De centrale figuur in de zaken die aanleiding gaven tot de prejudiciële vragen, was rechter Igor Tuleya, één van de meest prominente critici van de huidige Poolse regering. Die regering bracht, zoals geweten, via verschillende hervormingen van de gerechtelijke organisatie de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters in gevaar. Na een verzoek daartoe door het Openbaar Ministerie, liet de Tucht kamer toe dat Tuleya strafrechtelijk vervolgd werd, schorste hem vervolgens én verminderde zijn loon met 25%. Tuleya stelde prompt enkele prejudiciële vragen aan het Hof over de situatie (zaak C-615/20). Ook een andere rechter, die een zaak kreeg toegewezen die oorspronkelijk aan Tuleya toekwam, deed dat (zaak C-671/20). De toewijzing gebeurde door de President van de kamer waarin Tuleya zetelde, die daartoe gelast werd door de President van het rechtscollege. Die laatste gaf op die manier uitvoering aan de beslissing van de Tucht kamer tegen Tuleya.

Het Hof herformuleerde de verschillende prejudiciële vragen tot een viertal.

Ten eerste wilden de verwijzende rechters weten of de bevoegdheid van de Tucht kamer, waarvan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid niet gegarandeerd zijn, om een dergelijke beslissing als tegen Tuleya te nemen strijdig is met de artikelen 2 en 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 Handvest Grondrechten. Het antwoord van het Hof is positief. Het had zich in een vorig arrest al gebogen over de Poolse regelgeving die de Tucht kamer die bevoegdheid gaf. Het Hof besloot in dat arrest dat het inderdaad strijdig is met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU dat organen waarvan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid niet zijn gegarandeerd, zoals de Tucht kamer, beslissingen kunnen nemen die een rechtstreekse impact hebben op de status van rechters en gerechtsassessoren, zoals beslissingen tot het openen van strafrechtelijke vervolging tegen hen (HvJ 5 juni 2023, C-204/21, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters), in dit nummer besproken door M. Leloup). Aangezien de Tucht kamer deze bevoegdheid uitoefende ten aanzien van Tuleya, luidt de conclusie van het Hof niet anders.

Ten tweede werd het Hof gevraagd of artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en de beginselen van voorrang van het Unierecht, loyale samenwerking (art. 4, lid 3 VEU) en rechtszekerheid vereisen dat een nationale rechter de beslissing van een dergelijk orgaan naast zich neerlegt. Ook hier klinkt het antwoord bevestigend. Nationale rechters zijn verplicht de volle werking van het Unierecht te verzekeren. Die plicht houdt in dat ze nationale beslissingen strijdig met bepalingen van Unierecht met rechtstreekse werking buiten toepassing moeten laten, de relevante arresten van het Hof moeten volgen en de onwettige gevolgen van die schending ongedaan moeten maken. Beslissingen zoals die in kwestie, genomen door de Tuchtkamer, zijn strijdig met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in het licht van artikel 47 Handvest. Die bepaling heeft rechtstreekse werking. Zodoende moet elke rechter die beslissing buiten toepassing laten, meent het Hof, indien die dat noodzakelijk acht om, in het licht van de betrokken procedurele situatie, de voorrang van het Unierecht te waarborgen. Die plicht rust ook op de organen die bevoegd zijn om de samenstelling van rechtsprekende formaties te bepalen en te wijzigen. Met andere woorden: niet enkel Tuleya, maar ook de President van de kamer die Tuleya's zaken aan andere rechters toeweest, moet de beslissing buiten toepassing laten.

Recent is de Tuchtkamer echter opgeheven en vervangen door de Kamer voor Beroepsaansprakelijkheid. Rechters tegen wie de Tuchtkamer een beslissing tot opheffing van de immuniteit had genomen, kunnen daartegen beroep instellen, waarna de nieuwe Kamer binnen 12 maanden een beslissing moet nemen over dat beroep. Polen stelde dat het buiten toepassing laten van de beslissing van de Tuchtkamer daarom niet meer nodig was: Tuleya kon immers beroep aantekenen bij de nieuwe Kamer. Het Hof volgt echter niet. Immers, de beslissingen van de Tuchtkamer hielden niet automatisch op te bestaan door de oprichting van de nieuwe Kamer. Bovendien verzekerde de beroepsprocedure niet dat de gevolgen van de beslissingen van de Tuchtkamer zonder vertraging ongedaan gemaakt werden, ter vrijwaring van het Unierecht. De nieuwe Kamer leidde dus, met andere woorden, niet tot het beëindigen van de onwettige gevolgen van de beslissingen van de Tuchtkamer, wat het Unierecht wel vereist.

Bovendien, zo vervolgt het Hof, kunnen overwegingen gerelateerd aan de rechtszekerheid en het vermeende gezag van gewijsde van de beslissing geen afb reuk doen aan de verplichting de beslissing buiten toepassing te laten, indien die genomen werd door een niet onafhankelijk en niet onpartijdig rechtscollege. In deze zaak kwam de rechtszekerheid ook niet in gevaar: Tuleya zou de procedure ten gronde in zaak C-615/20 kunnen voortzetten, een zaak die complex en reeds vergevorderd was. Dat zou niet enkel tegemoet komen aan de verplichtingen uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, zoals hierboven toegelicht, maar ook aan het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn.

De verplichting de beslissing van de Tuchtkamer buiten toepassing te laten, zo beantwoordt het Hof de derde prejudiciële vraag, geldt ook voor de rechter in zaak C-671/20, die een zaak van Tuleya kreeg toegewezen na diens schorsing. Bovendien moeten de organen die beslissen over de samenstelling van rechtsprekende formaties, zoals de President van Tuleya's kamer, de zaak vervolgens opnieuw toewijzen aan Tuleya. Ook hier doen overwegingen van rechtszekerheid of het vermeende gezag van gewijsde van de beslissing geen afb reuk aan die verplichting. In casu had de rechter in zaak C-671/20 de zaak immers onmiddellijk na de toewijzing geschorst. Dat Tuleya over de zaak zou moeten oordelen, voldoet, ondanks de vertraging, aan de vereisten uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en het recht op een eerlijk proces.

Tot slot werd het Hof gevraagd zich te buigen over de zogenaamde «muilkorfwet». Deze regelgeving, die de facto tot doel heeft te verhinderen dat nationale rechters de rechtspraak van het Hof over de Poolse rechtsstaat zouden uitvoeren, verbiedt een rechter om de

wettigheid van rechtscolleges of de legaliteit van de benoeming van een rechter of de uitoefening van diens taken te beoordelen. Het betwisten van de effectiviteit van de benoeming is bovendien een tuchtrechtelijk vergrijp. De verwijzende rechter in zaak C-671/20 vreesde dat hij bij het nakomen van zijn Unierechtelijke verplichtingen in dat tuchtrechtelijke vizier zou komen. Het antwoord van het Hof verbaast niet: het Unierecht verbiedt dat een rechter wordt verhinderd om zijn taken, toegekend door de Verdragen, uit te oefenen of dat dit een tuchtrechtelijk vergrijp uitmaakt. De rechter moet die bepalingen van de muilkorfwet dan ook buiten toepassing laten. Dat het Poolse Grondwettelijk Hof eveneens had verboden dat de benoeming van de leden van de Tuchtkamer werd onderzocht in het licht van hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid, schendt eveneens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Ook die rechtspraak moet de verwijzende rechter buiten toepassing laten.

Tuleya is sinds eind 2022 weer in functie, na een beslissing van de Kamer voor Beroepsaansprakelijkheid; Tuleya's immuniteit is echter nog steeds opgeheven. Het hier besproken arrest mag dan geen echte vernieuwingen met zich meebrengen, het symbolische belang – het Hof van Justitie oordeelt resoluut en stellig in het voordeel van Tuleya – mag niet onderschat worden. Daarmee sluit het Hof aan bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat eveneens oordeelde dat Polen verschillende mensenrechten van Tuleya had geschonden (EHRM 6 juli 2023, nrs. 21181/19 en 51751/20, Tuleya/Polen). De Poolse regering riep, weinig verrassend, op om geen gevolg aan die rechtspraak te geven. Het is dan ook reikhalzend uitkijken of de nieuwe Poolse regering, die na de recente verkiezingen hoogstwaarschijnlijk zonder de huidige machthebbers van Prawo i Sprawiedliwość (PiS) zal gevormd worden, de gerechtelijke organisatie in overeenstemming zal brengen met het Unierecht en het EVRM.

Over de overwegingen en conclusies van het Hof in het geannoteerde arrest kan weinig opgemerkt worden. Echter, zonder dat het zo expliciet naar voren komt, behandelt het Hof wel een vraagstuk van enorm belang: hoe moeten nationale rechters de verplichting om beslissingen van rechters die niet onafhankelijk en niet onpartijdig zijn buiten toepassing te laten, in overeenstemming brengen met andere fundamentele beginselen, zoals dat van de rechtszekerheid en het recht op een eerlijk proces? Die beginselen en verplichtingen staan op gespannen voet met elkaar. Dit is ook het geval in de zaken ten gronde aan het geannoteerde arrest: Tuleya zal de zaak die toekwam aan de verwijzende rechter in zaak C-671/20 volledig opnieuw moeten behandelen, meer dan 2,5 jaar na de beslissing tot schorsing. Die situatie is bedenkelijk in het licht van de rechtszekerheid en het recht op een eerlijk proces binnen redelijke termijn. Die spanning wordt alleen maar problematischer wanneer bijvoorbeeld het orgaan dat rechters reeds jarenlang benoemt, niet onafhankelijk en niet onpartijdig is, en daardoor, als een virus, de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de benoemde rechters aantast. Men kan hierbij denken aan de Poolse Raad voor de Magistratuur, die niet onafhankelijk en niet onpartijdig wordt geacht en waarover het Hof reeds zeer kritisch was (HvJ 19 november 2019, gevoegde zaken C-585/18, C-624/18 en C-625/18, A.K., punten 137- 145, in deze rubriek besproken door M. Leloup, RW 2021- 22, 73). Wat met de beslissingen van die rechters?

De spanning tussen het buiten toepassing laten en het rechtszekerheidsbeginsel is niet nieuw en het Hof heeft reeds oplossingen hiervoor gevonden (hierover: M. Dougan, «Primacy and the Remedy of Disapplication», CMLR 2019, 1459-1508). Maar waar in normale gevallen de nationale rechter een beslissing buiten toepassing laat in het concrete geschil omdat die beslissing inhoudelijk strijdig is met Unierecht met rechtstreekse werking, krijgt die verplichting in het kader van dit arrest een ander karakter. Immers, van de nationale rechter wordt verwacht dat hij de beslissing buiten toepassing laat omdat degene die de beslissing nam, niet onafhankelijk en niet onpartijdig is en daardoor het Unierecht met

rechtstreekse werking schendt. Met enige overdrijving gesteld: de rechter moet niet een beslissing, maar wel een volledig rechtscollege buiten toepassing laten.

Het Hof is zich bewust van deze spanning, maar biedt geen helder antwoord. Eerst maakt het in categorische bewoordingen duidelijk dat geen enkele overweging betreffende de rechtszekerheid of het vermeende gezag van gewijsde afb reuk kan doen aan de plicht om de beslissing buiten toepassing te laten. Maar vervolgens benadrukt het Hof dat in de concrete zaken voorhanden geen problemen rijzen en onderscheidt het andere zaken die oorspronkelijk aan Tuleya toekwamen en wel reeds behandeld zijn door een nieuwe rechter – waarvoor het geen oplossing aanreikt.

Door eerst stellig de afweging te maken, maar ze vervolgens te verengen tot de situatie voorhanden en andere situaties af te zonderen, blaast het Hof warm en koud. Nationale rechters krijgen daardoor weinig handvaten aangereikt om in concrete situaties beslissingen te nemen. Elders worden die afwegingen wel gemaakt. Zo oordeelde advocaat-generaal (AG) Collins in de conclusie bij dit arrest (punten 89-90) dat de rechter in zaak C-671/20 de zaak verder mocht behandelen zolang deze onafhankelijk, onpartijdig en bij wet ingesteld is. Het EHRM is de mening toegedaan dat, in het geval van een onwettig benoemingsorgaan, het rechtszekerheidsbeginsel met het verloop van de tijd de bovenhand zou kunnen nemen en dat niet alle in gezag van gewijsde getreden arresten van door dat orgaan benoemde rechters moeten worden herzien (EHRM 1 december 2020, nr. 26374/18, Ástráðsson/ IJsland, §§ 252, 284 en 314). Ook verschillende lidstaten voorzien in regelingen rond deze spanning (voor enkele voorbeelden: Concl. AG Sharpston 12 september 2019 bij zaken C-542/18 RX-II en C-543/18 RX-II, punten 98-104).

Hoewel het Hof door in het voordeel van Igor Tuleya te oordelen nogmaals het nationale en Europese verzet tegen de achteruitgang in de Poolse rechtsstaat kracht bijzet, ontwijkt het netelige vraagstukken die daaruit onvermijdelijk volgen. Dat is betreurenswaardig: zonder duidelijke richtlijnen moeten nationale rechters zichzelf behelpen, wat ongetwijfeld tot chaos, wantrouwen tussen rechters en rechtsonzekerheid voor de burger zal leiden.

(Grote kamer – Gevoegde zaken C-615/20 en C-671/20 – YP e.a. (Opheffing van de immuniteit en schorsing van een rechter)

(Elektronische vindplaats – Engelstalige versie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62020CJ0615>)

Floris Fonteyn

Universiteit Antwerpen