

**Maandag 9 maart 2020**

**Hoorzitting in zaak [C-791/19 R](#) Commissie / Polen (PL)**

*(onafhankelijkheid rechters)*

De Commissie vraagt het Hof Polen voorlopige maatregelen op te leggen in afwachting van een uitspraak ten gronde. Volgens de Commissie maakt Poolse regelgeving het mogelijk om de inhoud van rechterlijke beslissingen te kwalificeren als een beroepsfout waarvoor disciplinaire vervolging mogelijk is. Dat geldt ook voor het stellen van een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie. Bovendien is de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy (de hoogste rechter) niet gewaarborgd (en het is die instantie die verantwoordelijk is voor de disciplinaire procedures).

Verslag van de hoorzitting door Henk-Jaap Albers

**NOTA BENE:** Dit verslag is samengesteld op grond van mijn eigen handgeschreven notities, op grond van een Nederlandse tolkvertaling van het Pools via het Frans. Het verslag kan slechts dienen als sfeerbeschrijving van het verloop van de zitting. Het pretendeert niet uitputtend of juridisch accuraat te zijn. Tussen vierkante haken heb ik aanvullingen en/of vraagtekens geplaatst. Het verslag kan niet dienen als bron voor citaten.

Voorzitter Hof:

Opening van de zitting.

Pleidooi Commissie:

Deze zaak is van belang voor het functioneren van de Europese rechtsorde. De hervorming van de tuchtrechtspraak in Polen raakt aan de waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Tuchtkamer (TK).

Polen mag stellen dat het Hof niet bevoegd is, maar het Hof is wel degelijk bevoegd, dat volgt uit artikel 19, eerste lid, tweede alinea, van het Unieverdrag<sup>1</sup> en uit de uitspraak in zaak C-619/18R van 24 juni 2019. Wij vragen nu om een schorsing van de TK omdat de onafhankelijkheid niet wordt gerespecteerd.

Aan de materiële voorwaarden voor een voorlopige voorziening (vovo) is voldaan:

- Er is *fumus boni iuris*. Op de Commissie rust niet de plicht aan te tonen dat aan de omstandigheden in het bodemgeskil is voldaan, maar alleen hier in deze vovo zaak. Na het begin van het bodemgeskil is een ernstige juridische controverse ontstaan. De TK is niet onafhankelijk. Dit is bevestigd door het Pools Hoogerechtshof;
- Er is sprake van spoedeisendheid. Het gebrek aan onafhankelijkheid en onpartijdigheid heeft gevolgen voor het hele rechtsstelsel in Polen en leidt tot ernstige en onherstelbare schade voor de EU-rechtsorde. Er is een risico met name voor het stelsel van prejudiciële vragen, en op het gebied van de samenwerking in het civiele recht en het strafrecht. De TK blijft actief, ondanks de uitspraken van het EU Hof van Justitie, en er zijn nieuwe zaken waarin Poolse rechters kunnen worden geschorst. Ook na dit verzoek om een vovo is zo'n zaak begonnen;
- Wat betreft de belangenafweging heeft Polen niets naar voeren gebracht waaruit volgt dat de onafhankelijkheid van de TK is gewaarborgd. We vragen hier niet om het schorsen van het recht van partijen op onafhankelijke tuchtrechtspraak. Er kan heel goed een andere kamer bij

---

<sup>1</sup> Artikel 19 (1) 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. (...)

het Hooggerechtshof voor het tuchtrecht zorgen. Het algemeen belang van de Unie weegt hier zwaarder dan het belang van Polen.

#### Pleidooi Polen:

De Poolse advocaat stelt zich voor en merkt op dat zij zelf rechter is

De zaak is van groot belang voor de burgers van de Unie.

De Commissie is niet ontvankelijk en de zaak is ongegrond. Aan de voorwaarden voor een vovo is niet voldaan:

- De omstandigheden in Polen zijn niet veranderd sinds het begin van het bodemgeschil. Het schorsen van een constitutioneel orgaan maakt het onmogelijk nog een tuchtprocedure te volgen, niet alleen bij rechters maar ook bij andere beroepsgroepen. Het Hof [Hooggerechtshof?] heeft een uitleg gegeven die strijdig is met de onafhankelijkheidscriteria. Nationale rechters mogen die criteria toepassen, maar niet in abstracto. Dat is wel gebeurd in Polen en daarbij is bevoegdheid overschreden. Alleen bij twijfel in concrete gevallen kan de onafhankelijkheid van de TK ter discussie worden gesteld. De Commissie heeft geen concrete voorbeelden gegeven van problemen met onafhankelijkheid. Concrete voorbeelden van onafhankelijkheid zijn er daarentegen wel.
  - In 2017/2018 werden 43% van de beroepschriften aanvaard, in 2019 – na de wetwijziging – zijn slechts 37% van de beroepschriften aanvaard. Er is dus geen verschil, de TK is eerder restrictiever geworden;
  - Over rechters gaan in 2019 slechts 3 uitspraken, en die gaan niet over de inhoud van uitspraken maar over de waardigheid van het ambt (dronken achter het stuur, etc.). En nu komt de Commissie alsnog met een vovo verzoek?
- Waarom was de hervorming van de tuchtprocedure van 2018 nodig? Er waren gebreken in het systeem:
  - Met verjaring;
  - De tuchtrechters waren niet opgeleid voor hun taak en waren niet onafhankelijk van de magistratuur;
  - Er waren sinds 1989 geen objectieve criteria voor promotie of benoeming van rechters bij de KRS [Poolse Raad voor de Rechtspraak];
  - Er is een politiek conflict in Polen. De oppositie in de Senaat heeft nu een wetsontwerp ingediend waarin wordt voorgesteld dat alle laatstbenoemde rechters zich moeten terugtrekken. Als zij dat niet doen wordt afzetten zonder pensioen mogelijk. Dat is ongekend in Europa. De oppositie en de rechters hebben over dit ontwerp niet hun zorgen uitgesproken!
- Afzetten van de TK is tornen aan de onafhankelijkheid van rechters en is ingrijpen in de rechtsorde van een Lid-Staat.

#### Vragen van het Hof:

(Rechter Rapporteur) Hof:

Zijn er nu meer of minder tuchtzaken, en heeft dit gevolgen voor de *fumus boni iuris*, dus niet wat betreft de hoofdzaak, maar louter de voorwaarden voor een vovo?

Commissie:

Dit beroep gaat niet over individuele zaken, maar om structurele aspecten. Er zijn twijfels over de onpartijdigheid, er zijn voorbeelden van risico's en de aantallen doen niet ter zake. Het gebrek aan onafhankelijkheid volgt uit het geheel aan omstandigheden.

Polen:

De Commissie kan niet uitsluiten dat de uiterlijke schijn van de TK niet ontbloot zou zijn van onafhankelijkheid, maar het gaat niet om schijn maar om feiten...

Hof:

Ik wil niet meer cijfers horen, maar ik vraag louter naar het verband tussen de cijfers en de *fumus boni iuris*.

Polen:

...de individuele zaken die de Commissie inroept zijn niet uitspraken van de TK, maar slechts onderzoeken, en die waren al begonnen voor het aanvangen van de hoofdzaak. Wat dat betreft is er niets veranderd en is de TK niet actiever geworden.

Hof:

U stelt dat de uitspraak 'AK' [verwijst naar de uitspraak de gevoegde zaken C-585/18, C-624/18 en C-625/18 van 19 november 2019, AK tegen KRS en CP en DO tegen de Sąd Najwyższy (Hooggerechtshof of 'Supreme Court?')] eigenlijk terugverwijst naar het nationale recht en dat de nationale rechter ten gronde uitspraak moet doen, maar dat is toch eigen aan artikel 267 [VWEU<sup>2</sup>]? Het Hof lost niets op. Maar stelt u nu dat de overwegingen 146-152 niet van belang zijn voor de *fumus boni iuris*? Dat zijn toch de elementen voor de nationale rechter? Heeft dat geen gevolg?

Polen:

Nee, want anders zou de uitspraak van het Hof criteria geven voor elke Lid-Staat in elke zaak. Het Hof geeft abstracte criteria, en in Polen is men verder gegaan *in concreto*, in een specifieke zaak.

Hof:

Maar dat begrijp ik niet helemaal. Als het Hof uitleg geeft over de BTW-Richtlijn dan geldt dat inderdaad voor alle Lid-Staten, maar daarna moet de nationale rechter dat toepassen in de specifieke zaak. Waarom is dat hier anders?

Polen:

De duiding uit de Uitspraak staat de Poolse rechter niet toe abstracte normen uit te vaardigen over de inrichting van de nationale rechtsorde. Hij mag alleen nationaal recht buiten toepassing verklaren als niet is voldaan in het specifieke geval. Hier gaat het om de benoeming. Is aan de criteria voldaan, of niet? Als niet is voldaan blijft het nationale recht buiten toepassing, maar de rechter kan niet verder gaan dan dat. En u ook niet. U kunt niet bepalen dat de Poolse President geen President is.

Hof:

Als de vovo zou worden gegeven, is er dan geen tuchtregeling? Kan het niet zo zijn dat – met toepassing van AK – tijdelijk de bevoegdheid teruggaat op de oorspronkelijke kamer?

Polen:

Theoretisch zou dat misschien kunnen, maar dan wordt een constitutioneel orgaan geschorst en een handeling van de President. Dan zijn we terug bij *ad hoc* benoemingen voor tuchtprocedures en dan moeten collega's hun eigen collega's gaan berechten en zijn we terug bij een onbevredigende situatie.

Hof:

---

<sup>2</sup> Artikel 267 (oud artikel 234 VEG) Het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd, bij wijze van prejudiciële beslissing, een uitspraak te doen a) over de uitlegging van de Verdragen, b) over de geldigheid en de uitlegging van de handelingen van de instellingen, de organen of de instanties van de Unie. Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen voor een rechterlijke instantie van een der lidstaten, kan deze instantie, indien zij een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis, het Hof verzoeken over deze vraag een uitspraak te doen. Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, is deze instantie gehouden zich tot het Hof te wenden. Indien een dergelijke vraag wordt opgeworpen in een bij een nationale rechterlijke instantie aanhangige zaak betreffende een gedetineerde persoon, doet het Hof zo spoedig mogelijk uitspraak.

Maar artikel 27 [van de Wet inzake de Są Najwyższy (het Hooggerechtshof ?) ] spreekt toch ook over ander punten, zoals arbeidsrelaties, sociale zekerheid en pensioenen? Is dat niet hetzelfde als in het verleden ook al was?

Polen:

De TK doet ook alles wat verder nog onder artikel 27 wordt genoemd, maar daarvoor was er geen kamer die daarvoor bevoegd was, die werd *ad hoc* samengesteld (alleen voor sociale zekerheid was er een kamer). Nu zijn de rechters onafhankelijk, want zij oefenen geen andere activiteiten uit.

Hof:

Wat betreft het spoedvereiste. U heeft drie maanden gewacht, tot 23 januari 2020, na het beginnen van de bodemzaak op 25 oktober 2019. Wat is er veranderd sinds oktober?

Commissie: In oktober wachtte de Commissie op AK en op de uitleg van he Hooggerechtshof van AK. Wij verwachtten dat de regeling met betrekking tot de TK zou worden afgezwakt. Dat is niet gebeurd. De betwiste bepalingen zijn nog steeds van kracht en de hangende zaken tonen de risico's.

Hof:

Wat is de omvang van de maatregelen die u vraagt? Gaat het om de bevoegdheid van de tuchtrechtspraak, onder het eerste lid van artikel 27, of om ook arbeidsrelaties, sociale zekerheid en pensionering? In uw *petitum* lijkt u zich te beperken tot tuchtrechtspraak van rechters.

Commissie:

Het *petitum* ziet op de schorsing van de toepassing van de bepalingen waarbij de TK wordt ingevoerd, onder alle omstandigheden kan de TK als orgaan niet worden gezien als onafhankelijk – zo lezen wij AK - dus moeten alle taken van de TK worden geschorst, maar vooral de tuchtrechtspraak voor rechters.

Hof:

Dus het gaat om het gehele artikel 27?

Commissie:

Ja. Het belangrijkste punt van het *petitum* is de tuchtrechtspraak voor rechter, maar wij vragen schorsing van de bepalingen waarbij de Kamer is ingesteld.

Hof:

Heeft de AG nog vragen?

AG:

Ik heb geen vragen.

(Hierna vragen van de overige Leden van het) Hof:

Een vraag voor de Poolse advocaat. U bent zelf rechter?

Polen:

Ja, vanaf 2000.

Rechter Hof:

En nu treedt u op namens de Poolse regering?

Polen:

Ja, ik ben gedetacheerd bij het Ministerie van Justitie. Ik ben nu een [Staatssecretaris], géén rechter.

Hof:

U onderstreept de voordelen van het bestaan van de TK voor de onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Is het goed dat de rechters in de TK louter tuchtrechtspraak doen en niet algemeen rechtspreken?

Polen:

Dat is een waarborg voor hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid, dat hangt juist samen met het feit dat ze geen andere activiteiten uitoefenen.

Hof:

Maar het aantal zaken is niet zo hoog, is hun beloning dan wel gerechtvaardigd?

Polen:

Ja. De cijfers zijn gering, maar ook bij het Hooggerechtshof zijn er niet zo heel veel zaken, maar die zijn belangrijk en complex en bij de TK geldt dat ook. De TK is er bovendien nog maar kort, er is éérst onderzoek nodig, dan nog 1<sup>ste</sup> aanleg en 2<sup>de</sup> aanleg en de TK doet alleen hoger beroepen, dus er is nog tijd nodig voordat er goede cijfers zijn.

Hof:

En hoe zit het met de andere bevoegdheden?

Polen:

Ja, er is ook tuchtrechtspraak van de notarissen en andere juridische beroepen, met uitzondering van de rechters in het bestuursrecht, daarvoor is een afzonderlijke procedure.

Hof:

U stelt dat de TK niet onder druk staat van collega's of het Parlement, maar hoe zit dat met de Executieve?

Polen:

Ook niet, natuurlijk.

Hof:

Hoe zit dat met de nieuwe wet? Moeten rechters ontslag nemen?

Polen:

Er is een ontwerpwet in de Senaat, van de oppositie. De rechters die zijn benoemd door de President en de nieuwe Raad voor de Rechtspraak mogen vrijwillig het ambt opgeven. Als ze dat niet doen worden ze afgezet, zonder pensioen of compensatie. Het Hooggerechtshof en de vereniging van rechters heeft gunstig geadviseerd over deze wet.

Hof:

Is er geen kritiek? Is er consensus over deze wet? Wordt hij goedgekeurd?

Polen:

Ik hoop het niet. Het is een ontwerp van de Senaat. Er zal wel een parlementaire meerderheid gevonden moeten worden. Het is moeilijk in te zien hoe het verder zal gaan.

Hof:

U noemt gevallen over dronken rijden, maar het gaat mij vooral om zaken die gaan over de inhoud van een zaak. Is er wat dat betreft een verschil tussen het soort zaken voor de hervorming en na de hervorming?

Polen:

Absoluut geen verschil, noch naar aantal noch naar inhoud. Ik gaf een voorbeeld van een ontzetting uit het beroep, maar dat gold nooit voor rechters en er is geen enkele zaak over prejudiciële vragen of zo iets voor de TR.

Hof:

Maar als we het hebben over de aard van de zaak, niet de formele kwalificatie, waarover gaan de zaken tegen rechters dan wel?

Polen:

Ik moet mij rectificeren. In de TK zijn wel onderzoeksmaatregelen over gevallen van rechtsvragen en procedure, maar niet over de artikel 267 vragen zelf. Er is 1 civiele rechter en 1 strafrechter die beide identieke 267 vragen hebben gesteld, en daar is dus twijfel dat er overleg is gepleegd en dat is in strijd met de onafhankelijkheid. Bij de TK zijn zaken van verschillende aard, zoals diefstal of aantasting van de fysieke integriteit, ook door anderen als advocaten.

Hof:

Over hoeveel zaken tegen rechters hebben we het?

Polen:

[Volgt opsomming: 5 zaken dronken achter het stuur, 1 rechter; een strafzaak, 1 rechter en een civiele zaak 1 rechter; contact met partijen, 1 rechter, 2 procureurs; fysieke mishandeling, 1 rechter; waardigheid en geheimhouding, 3 zaken; beroepsregels, 9 zaken ook met rechters; financiële schade, 2 advocaten; smaad, 2 procureurs; valsheid in geschrifte, 1 geval; betaling, 1 geval; etc.]

Hof:

En hoeveel zaken met rechters die van belang zijn voor artikel 267?

Polen:

Nu spelen er enkele. De twee rechters heb ik genoemd, en er was nog een rechter in een formatie van drie rechters die op eigen houtje een vraag stelde. Nu speelt er geen enkele zaak over een 267 vraag. Het gaat alleen over de manier waarop de vragen worden gesteld.

Hof:

Begrijp ik goed dat volgens u AK alleen van toepassing is op de specifieke gevallen van de verwijzende rechter en niet op andere zaken omdat de rechter anders op de stoel van de wetgever zou zitten?

Polen:

Met AK krijgt de Lid-Staat een abstracte duiding. De nationale rechter kan dat toepassen in een specifieke zaak, en niet alleen de verwijzende zaak, maar de rechter mag niet *in abstracto* nieuwe regels creëren. De rechter [waarover de hoofdzaak gaat?] heeft uitgemaakt dat de TK niet onafhankelijk is, maar het moet gaan om een specifiek geval, dat mag hij niet *in abstracto*.

Hof:

Moet de Poolse rechter dan een nieuwe vraag stellen, of dient AK als model?

Polen:

AK is natuurlijk het model. In een specifieke zaak is door de hogere bestuursrechter geoordeeld dat er geen reden was voor twijfel onder de criteria van AK. Dat was een correcte toepassing.

Hof:

Maar welke abstracte norm is dan uitgevaardigd? Wat verwijt u de nationale rechter?

Polen:

Het Hooggerechtshof heeft *in abstracto* uitgemaakt dat de KRS niet de onafhankelijkheid kan waarborgen en dat door dit orgaan benoemde rechters ook niet onafhankelijk zijn. Dat is *in abstracto*, niet concreet. Het orgaan is in zijn geheel afgeschoten.

Repliek Commissie:

Voor de hervorming van het tuchtrecht waren er geen 267 procedures of onafhankelijkheidsvragen. Dat is nieuw, van na de hervorming. Inderdaad zijn er geen zaken aanhangig, maar er zijn wel formele aantijgingen. Er is nu 1 schorsing en die ligt nu bij de TK.

De overige procedures geven het structurele gebrek aan onpartijdigheid weer. De TK is niet een constitutioneel orgaan. Dat is het Hooggerechtshof wel. De Poolse rechter (die ook Unierechter is!) moet met een waarborg van onafhankelijkheid kunnen opereren. Dat is wat wij willen.

Repliek Polen:

De TK is op zich geen constitutioneel orgaan, dat klopt, maar het is onderdeel van het Hooggerechtshof, dat uitspraken doet over de Grondwet. De schorsing van de TK is een ingreep in de constitutionele orde van Polen.

Ja, de TK heeft een rechter geschorst, maar dat ging over overschrijding van de bevoegdheid. Hij gaf uitleg aan een arrest en hij heeft niet de bevoegdheid om de statuten van andere rechters als rechter te betwisten. Hij wilde onderzoek doen naar rechters die zijn benoemd door de President van Polen. Dat had niets te maken met zijn rechtsprekende taken, en schond ook het recht van de partijen om snel binnen termijn een uitspraak te krijgen.

De constitutionele rechter heeft uitgesproken dat uitspraken van de gewone rechtbank niet betwist kunnen worden en bevestigd dat de benoemde rechters rechters waren, en deze rechter heeft toch nog nadere informatie over hun benoeming gevraagd. Hij heeft dus ook niet de uitspraak van het Hooggerechtshof [?] gevolgd. En al in 2005 is besloten dat uitspraken die in grote mate afwijken van standaarduitspraken een schorsing van de rechter kunnen rechtvaardigen.

Hof:

Partijen krijgen bericht over de uitspraakdatum.

Sluiting van de zitting.