

AB 2022/160

HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE

16 november 2021, nr. C-748/19, nr. C-749/19, nr. C-750/19, nr. C-751/19, nr. C-752/19, nr. C-753/19, nr. C-754/19

(K. Lenaerts, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, J.-C. Bonichot, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi, A. Kumin)
m.nt. P.P.T. Bovend'Eert*

Art. 19 VEU; art. 47 Handvest Grondrechten EU; art. 267 VWEU; art. 6 Richtlijn (EU) 2016/343

ECLI:EU:C:2021:403

ECLI:EU:C:2021:931

Prejudiciële verwijzing. Onafhankelijke rechterlijke instantie. Regeling die de minister van Justitie in Polen de bevoegdheid geeft rechters te detacheren bij hogere rechterlijke instantie en deze detachering te beëindigen, bevat onvoldoende waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid. Schending van art. 19 VEU, art. 267 VWEU en art. 47 Handvest Grondrechten EU, alsmede van art. 6 Richtlijn (EU) 2016/343.

Volgens artikel 19 VEU, dat het in artikel 2 VEU verankerde rechtsstaatbeginsel concreitiseert, staat het vrij aan de nationale rechterlijke instanties en het Hof om te waarborgen dat het recht van de Unie in alle lidstaten ten volle wordt toegepast en dat de justitiabelen de rechtsbescherming genieten die zij aan dat recht ontleen (arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benaming van rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punt 108 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Elke lidstaat moet krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU met name verzekeren dat de instanties die als “rechterlijke instantie” in de zin van het Unierecht deel uitmaken van zijn stelsel van beroepsmogelijkheden en die derhalve in die hoedanigheid uitspraak kunnen doen over de toepassing of de uitlegging van het Unierecht, voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden (arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benaming), C-487/19, EU:C:2021:798, punt 104 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Volgens vaste rechtspraak zijn voor de krachtens Unierecht vereiste waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid regels nodig, onder andere met betrekking tot de samenstelling van het orgaan, de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor

verschoning, wraking en afzetting van zijn 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 (arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benaming), C-487/19, EU:C:2021:798, punt 109 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In het bijzonder moet, in overeenstemming met het voor de werking van een rechtsstaat kenmerkende beginsel van de scheiding der machten, met name worden gewaarborgd dat de rechterlijke macht onafhankelijk is ten opzichte van de wetgevende en de uitvoerende macht (arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benaming), C-487/19, EU:C:2021:798, punt 127 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In dit verband is het van belang dat rechters worden behoed voor inmenging of druk van buitenaf die hun onafhankelijkheid in gevaar zou kunnen brengen. De regels inzake het statuut van rechters en de uitoefening van hun rechterlijke taken moeten het in het bijzonder mogelijk maken om niet alleen elke rechtstreekse beïnvloeding – in de vorm van instructies –, maar ook meer indirecte vormen van beïnvloeding die de beslissingen van de betrokken rechters zouden kunnen sturen, uit te sluiten en aldus te voorkomen dat deze rechters de indruk wekken niet onafhankelijk en onpartijdig te zijn, hetgeen het vertrouwen kan ondermijnen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving en een rechtsstaat bij de justitiabelen moet wekken (arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benaming), C-487/19, EU:C:2021:798, punt 110 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In casu hebben de twijfels van de verwijzende rechter betrekking op de mogelijkheid voor de minister van Justitie van een lidstaat om een rechter op grond van criteria die niet openbaar zijn gemaakt, voor bepaalde of onbepaalde tijd te detacheren bij een andere strafrechtelijke instantie, en die detachering op elk moment en bij een ongemotiveerd besluit te beëindigen, ongeacht of het een detachering voor bepaalde of onbepaalde tijd betreft. De mogelijkheid waarover de minister van Justitie beschikt om de detachering van een rechter te allen tijde te beëindigen, met name in het geval van een detachering bij een hogere rechterlijke instantie, zou een justitiabele dan ook de indruk kunnen geven dat het oordeel van de gedetacheerde rechter die zijn zaak behandelt, wordt beïnvloed door de vrees dat de detachering wordt beëindigd.

* P.P.T. Bovend'Eert is hoogleraar Staatsrecht aan de Radboud Universiteit, Nijmegen.

In de gevoegde zaken C-748/19 – C-754/19,^{*} betreffende zeven verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Sąd Okręgowy w Warszawie (rechter in tweede aanleg Warschau, Polen), bij beslissingen van 2 september 2019 (C-749/19), 16 september 2019 (C-748/19), 23 september 2019 (C-750/19) en C-754/19), 10 oktober 2019 (C-751/19) en 15 oktober 2019 (C-752/19 en C-753/19), ingekomen bij het Hof op 15 oktober 2019, in de strafzaken tegen:

1. WB (C-748/19),
2. XA,
3. YZ (C-749/19),
4. DT (C-750/19),
5. ZY (C-751/19),
6. AX (C-752/19),
7. BV (C-753/19),
8. CU (C-754/19).

In tegenwoordigheid van:

Prokuratura Krajowa, voorheen
Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim (C-748/19),
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Żoliborz w Warszawie (C-749/19),
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie (C-750/19, C-753/19 en C-754/19),
Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie (C-751/19),
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Ursynów w Warszawie (C-752/19),
en Pictura sp. z o.o. (C-754/19).

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in het licht van artikel 2 VEU, en de uitlegging van artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn (EU) 2016/343 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn (PB 2016, L 65, blz. 1), gelezen in het licht van overweging 22 van deze richtlijn.

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van strafzaken tegen WB (C-748/19), XA en YZ (C-749/19), DT (C-750/19), ZY (C-751/19), AX (C-752/19), BV (C-753/19) en CU (C-754/19).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Overweging 22 van richtlijn 2016/343 luidt:

* Procestaal: Pools.

“De bewijslast voor het aantonen van de schuld van de verdachte of beklaagde rust op de vervolgende instantie, en enige twijfel moet ten gunste van de beklaagde komen. Het vermoeden van onschuld zou worden geschonden indien de bewijslast zou worden verschoven van de vervolgende instantie naar de verdediging; dit doet echter geen afbreuk aan bevoegdheden van rechters om ambtshalve feitenonderzoek te doen, noch aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bij de beoordeling van de schuld van de verdachte of beklaagde. Evenmin doet het afbreuk aan het gebruik van wettelijke of feitelijke vermoedens inzake de strafrechtelijke aansprakelijkheid van een verdachte of beklaagde. Dergelijke vermoedens moeten binnen redelijke grenzen blijven, rekening houdend met het belang van wat er op het spel staat en de handhaving van de rechten van de verdediging. Daarnaast dienen de gehanteerde middelen in redelijke verhouding te staan tot het legitieme doel dat wordt nagestreefd. Dergelijke vermoedens moeten weerlegbaar zijn en mogen in ieder geval alleen dan worden gebruikt wanneer de rechten van de verdediging worden geëerbiedigd.”

4 Artikel 6 van deze richtlijn, met als opschrift ‘Bewijslast’, bepaalt:

“1. De lidstaten zorgen ervoor dat de bewijslast voor de vaststelling van de schuld van verdachten en beklaagden op de vervolgende instantie rust. Dit doet geen afbreuk aan enige verplichting voor de rechter of de bevoegde rechtbank om zowel belastende [als] ontlastende bewijzen te zoeken, noch aan het recht van de verdediging om overeenkomstig het nationale recht bewijsmateriaal aan te brengen.

2. De lidstaten waarborgen dat iedere twijfel over de schuldvraag in het voordeel van de verdachte of de beklaagde werkt, ook wanneer de rechter beoordeelt of de betrokkene moet worden vrijgesproken.”

Pools recht

Wet inzake het openbaar ministerie

5 Volgens artikel 1, § 2, van de ustawa Prawo o prokuraturze (wet inzake het openbaar ministerie) van 28 januari 2016 (Dz. U. 2016, volgnr. 177), in de ten tijde van de hoofdgedingen geldende versie, vervult de procureur-generaal de hoogste functie binnen het openbaar ministerie en wordt de functie van procureur-generaal bekleed door de minister van Justitie.

6 Volgens artikel 13, § 2, van deze wet heeft de procureur-generaal de gewone openbaar

aanklagers en de openbaar aanklagers van het Instituut Pamięci Narodowej (instituut voor nationale herdenking, Polen) onder zijn gezag.

Wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties

7 Overeenkomstig artikel 47a, § 1, van de ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych (wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties) van 27 juli 2001, in de ten tijde van de hoofdgedingen geldende versie (Dz. U. 2019, volgnr. 52; hierna: ‘wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties’), worden zaken aan rechters en gerechtsassessoren toegewezen bij loting.

8 Volgens artikel 47b, § 1, van deze wet kan de samenstelling van een rechtsprekende formatie slechts worden gewijzigd indien de zaak niet kan worden behandeld in de samenstelling die de formatie op dat moment heeft of indien er in die samenstelling sprake is van een duurzaam beletsel voor het onderzoek van de zaak. In een dergelijk geval is artikel 47a van toepassing op de herverdeling van de zaak. Artikel 47b, § 3, van deze wet bepaalt dat het besluit tot wijziging van de samenstelling van een rechtsprekende formatie wordt genomen door de president van de rechterlijke instantie of een door hem gemachtigde rechter.

9 Artikel 77 van de wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties luidt als volgt:

“1. De minister van Justitie kan een rechter, met diens instemming, detacheren om rechterlijke of administratieve taken uit te oefenen:

1) bij een andere rechterlijke instantie van hetzelfde of een lager niveau of, in bijzonder gerechtvaardigde gevallen, bij een hogere rechterlijke instantie, rekening houdend met het rationale gebruik van personeelsleden van de gewone rechterlijke instanties en met de behoeften die voortvloeien uit de werklast van de verschillende rechterlijke instanties, [...]

— voor een bepaald tijdvak, van ten hoogste twee jaar, of voor onbepaalde tijd. [...]

4. Wanneer een rechter op grond van § 1, punten 2, 2a en 2b, en § 2a voor onbepaalde tijd wordt gedetacheerd, kan de detachering van die rechter worden herroepen of kan de betrokkene met inachtneming van een opzegtermijn van drie maanden afzien van de detachering. In de overige gevallen waarin een rechter is gedetacheerd, is voor een dergelijke herroeping of voor het afzien van de detachering geen opzegtermijn vereist.”

10 Krachtens artikel 112, § 3, van deze wet benoemt de minister van Justitie de Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów powszechnych (tuchtfunctionaris voor rechters van de gewone rechterlijke instanties, Polen; hierna: ‘tuchtfunctionaris’) en zijn twee adjunct-tuchtfunctionarissen voor een mandaat van vier jaar, dat kan worden verlengd. Het Poolse recht stelt geen criteria vast aan de hand waarvan deze benoemingen moeten worden gedaan.

Wetboek van strafvordering

11 Artikel 29, § 1, van de Kodeks postępowania karnego (wetboek van strafvordering) luidt:

“Ter terechtzitting in hoger beroep en cassatie doet het gerecht uitspraak in een formatie van drie rechters, tenzij de wet anders bepaalt.”

12 Overeenkomstig artikel 519 van dit wetboek kan tegen de onherroepelijke uitspraak van de rechter in hoger beroep waarbij de procedure wordt beëindigd, beroep in cassatie worden ingesteld.

13 Artikel 439, § 1, van dat wetboek bepaalt het volgende:

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

1) een persoon die niet bevoegd is om uitspraak te doen of daar niet toe bekwaam is of het voorwerp is van wraking krachtens artikel 40 aan de beslissing heeft deelgenomen;

2) de samenstelling van het gerecht niet passend was of een van de leden ervan gedurende de gehele terechtzitting niet aanwezig is geweest; [...]

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

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

15 De onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing zijn ingediend door de Sąd Okręgowy w Warszawie (rechter in tweede aanleg Warschau, Polen) in het kader van de behandeling van zeven strafzaken die zijn toegewezen aan zijn tiende strafkamer in hoger beroep.

16 In de eerste plaats twijfelt de verwijzende rechter of de samenstelling van de rechtsprekende formaties die in deze zaken uitspraak moeten doen in overeenstemming is met artikel

19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelet op het feit dat die formaties een rechter bevatten die is gedetacheerd op grond van een besluit van de minister van Justitie uit hoofde van artikel 77, § 1, van de wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties, en deze gedetacheerde rechter in sommige van die zaken zelfs afkomstig kan zijn van een sąd rejonowy, dat wil zeggen van een lagere rechterlijke instantie.

17 De verwijzende rechter zet uiteen dat de regels inzake de detachering van rechters de minister van Justitie, die tevens de procureur-generaal is onder wiens gezag onder meer de gewone openbaar aanklagers staan, de middelen bieden om een aanzienlijke invloed uit te oefenen op de samenstelling van rechtsprekende formaties in strafzaken. De minister van Justitie kan rechters bij een hogere rechterlijke instantie detacheren op basis van criteria die niet officieel bekend zijn en zonder dat het detacheringsbesluit rechterlijk kan worden getoetst, en kan deze detachering te allen tijde beëindigen zonder dat die beëindiging aan vooraf in de wet vastgestelde criteria is onderworpen of hoeft te worden gemotiveerd. De verwijzende rechter benadrukt voorts dat het onzeker is of de beëindiging van de detachering aan rechterlijke toetsing kan worden onderworpen. Deze feiten stellen de minister van Justitie in staat om een dubbele invloed uit te oefenen op rechters die in rechtsprekende formaties zijn gedetacheerd, zoals de rechters die uitspraak moeten doen in de hoofdgedingen. Ten eerste zou hij een rechter, door hem bij een hogere rechterlijke instantie te detacheren, kunnen 'belonen' voor zijn werkzaamheden in een eerdere functie, of zelfs bepaalde verwachtingen kunnen formuleren aan de wijze waarop die rechter in de toekomst uitspraak zal doen, waardoor deze detachering neerkomt op een promotie. Ten tweede zou hij, door de detachering te beëindigen, een gedetacheerde rechter kunnen 'bestrafen' voor het nemen van een rechterlijke beslissing die niet zijn goedkeuring wegdraagt. Op dit punt benadrukt de verwijzende rechter in het bijzonder dat er momenteel een hoog risico bestaat dat een dergelijke sanctie wordt opgelegd wanneer de betrokken rechter besluit zich tot het Hof te richten met een verzoek om een prejudiciële beslissing of om met het Unierecht strijdig Pools recht buiten toepassing te laten. Een dergelijk systeem zou gedetacheerde rechters er dus toe aanzetten om uitspraak te doen overeenkomstig de wens van de minister van Justitie, ook al wordt die wens niet uitdrukkelijk geformuleerd, hetgeen uiteindelijk afbreuk zou doen aan het recht van de klaagde op een eerlijk proces, welk recht een uitdrukking vormt van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming.

18 In de tweede plaats vraagt de verwijzende rechter zich af of de samenstelling van de rechtsprekende formaties van de strafkamer van de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen) verenigbaar is met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU indien tegen de in de hoofdgedingen te geven vonnissen beroep in cassatie zou worden ingesteld bij de Sąd Najwyższy.

19 In de derde plaats vraagt de verwijzende rechter zich af of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale regeling, gelet op deze context, afbreuk doet aan het uit richtlijn 2016/343 voortvloeiende vermoeden van onschuld.

20 Tegen deze achtergrond heeft de Sąd Okręgowy w Warszawie de behandeling van de zaken geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen, die in de zaken C-748/19 tot en met C-754/19 op nagenoeg dezelfde wijze zijn geformuleerd:

“1) Moeten artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 2 daarvan en de daarin tot uitdrukking gebrachte waarde van de rechtsstaat, alsmede artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 2016/343, gelezen in samenhang met overweging 22 daarvan, aldus worden uitgelegd dat de vereisten van effectieve rechterlijke bescherming, met inbegrip van het vereiste van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, en de vereisten die voortvloeien uit het vermoeden van onschuld worden geschonden wanneer een gerechtelijke procedure, zoals een strafprocedure tegen een persoon die wordt verdacht van een strafbaar feit ingevolge bepalingen van het wetboek van strafrecht of het wetboek fiscaal strafrecht, of een persoon waartegen een verzamelvonnis is gewezen, aldus wordt vormgegeven dat:

— de rechtsprekende formatie van de rechterlijke instantie onder meer bestaat uit een rechter [...] die bij een individueel besluit van de minister van Justitie is gedetacheerd van een rechterlijke instantie die een niveau lager in de hiërarchie staat, de criteria die de minister van Justitie heeft gehanteerd bij het detacheren van deze rechter niet bekend zijn en de nationale wetgeving niet voorziet in rechterlijke toetsing van een dergelijk besluit en de minister van Justitie toestaat de detachering van de rechter te allen tijde te beëindigen?

2) Is er sprake van schending van de in de eerste vraag genoemde vereisten wanneer partijen tegen een beslissing in een gerechtelijke procedure zoals beschreven in de eerste vraag een buitengewoon rechtsmiddel kunnen instellen bij een rechter zoals de Sąd Najwyższy, waarvan de beslissingen volgens het

nationale recht niet kunnen worden aangevochten, wanneer het nationale recht de voorzitter van de organisatorische eenheid van deze rechterlijke instantie (kamer) die bevoegd is om het rechtsmiddel te beoordelen, verplicht om zaken toe te wijzen volgens een alfabetische lijst van de rechters van deze kamer en het uitdrukkelijk verboden is daarbij een rechter over te slaan en wanneer aan de toewijzingsprocedure onder meer wordt deelgenomen door een rechter die benoemd is op verzoek van een collegiaal orgaan, zoals de Krajowa Rada Sądownictwa (nationale raad voor de rechtspraak, Polen; hierna: 'KRS'), dat zodanig is samengesteld dat de leden ervan rechters zijn die:

— worden gekozen door een kamer van het parlement die collectief stemt over een lijst die vooraf door een parlementaire commissie is opgesteld uit kandidaten die door de parlementaire fracties of door een orgaan van deze kamer zijn voorgedragen op grond van voorstellen van groepen rechters of burgers, hetgeen betekent dat de kandidaten in de loop van de verkiezingsprocedure driemaal door politici worden ondersteund;

— een meerderheid vormen van de leden van dit orgaan die volstaat om te besluiten over de indiening van verzoeken tot benoeming van rechters, alsmede om andere bindende besluiten te nemen die naar nationaal recht vereist zijn?

3) Wat is — vanuit het oogpunt van het Unierecht, met inbegrip van de in de eerste vraag bedoelde bepalingen en vereisten — het gevolg van een beslissing in een gerechtelijke procedure die is vormgegeven zoals beschreven in de eerste vraag, en van een beslissing in een procedure voor de Sąd Najwyższy, indien de in de tweede vraag bedoelde rechter deelneemt aan de vaststelling daarvan?

4) Is het naar Unierecht, met inbegrip van de in de eerste vraag bedoelde bepalingen, van belang voor de gevolgen van de in de derde vraag bedoelde beslissingen of de betrokken rechter zich ten voordele of ten nadele van de verdachte heeft uitgesproken?"

Procedure bij het Hof

21 Bij beslissing van de president van het Hof van 25 oktober 2019 zijn de zaken C-748/19 tot en met C-754/19 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsmede voor het arrest.

22 Op 30 juli 2020 heeft het Hof de verwijzende rechter verzocht om inlichtingen over het feitelijke en juridische kader van de hoofdgedin-

gen. Op 3 september 2020 heeft de verwijzende rechter op dat verzoek gereageerd.

Verzoeken om een versnelde procedure

23 In zijn verwijzingsbeslissingen heeft de verwijzende rechter het Hof verzocht om de onderhavige zaken te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Ter ondersteuning van zijn verzoeken heeft hij in wesen dezelfde redenen aangevoerd als die op grond waarvan hij heeft besloten het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken.

24 Volgens artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering kan de president van het Hof op verzoek van de verwijzende rechter, of bij wijze van uitzondering ambtshalve, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, beslissen om een prejudiciële verwijzing te behandelen volgens een versnelde procedure wanneer de aard van de zaak een behandeling binnen een korte termijn vereist.

25 In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat een dergelijke versnelde procedure een procedureel instrument betreft dat is bedoeld om buitengewoon spoedeisende situaties te behandelen (arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van rechters bij de Sąd Najwyższy — Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 In casu heeft de president van het Hof op 2 december 2019, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, beslist dat de verzoeken om behandeling volgens de versnelde procedure niet hoefden te worden ingewilligd. De verwijzende rechter heeft namelijk, ten eerste, geen specifieke redenen aangevoerd op grond waarvan op de verzoeken om een prejudiciële beslissing op korte termijn moeten worden beslist. Ten tweede rechtvaardigt het feit dat de hoofdgedingen onder het strafrecht vallen op zich niet dat zij versneld worden behandeld.

Verzoek tot heropening van de mondelinge behandeling

27 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Hof op 30 juni 2021, heeft de Poolse regering verzocht om heropening van de mondelinge behandeling.

28 Ter ondersteuning van haar verzoek stelt de Poolse regering in essentie dat zij het niet eens is met de conclusie van de advocaat-generaal, die ten onrechte uit de bewoordingen van de prejudiciële vragen en de bepalingen van het nationale recht zou hebben afgeleid dat de detachering van een rechter bij een hogere rechterlijke instantie die rechter extra voordelen biedt in de vorm van een promotie en een hoger salaris. Bovendien heeft de advocaat-generaal niet aangegeven op

grond van welke juridische en feitelijke omstandigheden hij een verband heeft kunnen leggen tussen, enerzijds, de detachering van een rechter bij een ander gerecht, en, anderzijds, betere loopbaanperspectieven en een hoger salaris. Hoe dan ook zijn deze elementen, in strijd met het beginsel van *equality of arms*, niet aangevoerd door de verwijzende rechter, noch besproken door de partijen.

29 Voorts betoogt de Poolse regering dat er sprake is van tegenstrijdigheid tussen enerzijds punt 178 van de conclusie van de advocaat-generaal, waarin hij heeft aangegeven dat het Unierecht zich er niet tegen verzet dat de lidstaten hun stelsel zo inrichten dat rechters van een rechterlijke instantie in het belang van de dienst tijdelijk bij een andere rechterlijke instantie kunnen worden gedetacheerd, hetzij van hetzelfde niveau, hetzij van een hoger niveau, en, anderzijds, het feit dat de advocaat-generaal in die conclusie de Poolse regelgeving heeft getoetst aan de Unierechtelijke vereisten inzake de rechtsstaat, in strijd met het in artikel 4, lid 2, VEU neergelegde beginsel van eerbiediging van de nationale identiteit van de lidstaten.

30 In dat verband moet ten eerste in herinnering worden gebracht dat het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Reglement voor de procesvoering niet voorzien in de mogelijkheid dat de in artikel 23 van dat Statuut bedoelde belanghebbenden opmerkingen indienen naar aanleiding van de conclusie van de advocaat-generaal (arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming), C-487/19, EU:C:2021:798, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 Ten tweede heeft de advocaat-generaal op grond van artikel 252, tweede alinea, VWEU tot taak in het openbaar en in volkomen onpartijdigheid en onafhankelijkheid met redenen omklede conclusies te nemen aangaande zaken waarin zulks overeenkomstig het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie vereist is. Het Hof is in dit verband niet gebonden door deze conclusies of door de motivering op grond waarvan de advocaat-generaal daartoe komt. Bijgevolg kan het feit dat een betrokken partij het oneens is met de conclusie van de advocaat-generaal als zodanig geen grond voor de heropening van de mondelinge behandeling opleveren, ongeacht welke kwesties hij in die conclusie onderzoekt (arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming), C-487/19, EU:C:2021:798, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 Het Hof kan wel overeenkomstig artikel 83 van zijn Reglement voor de procesvoering in

elke stand van het geding, de advocaat-generaal gehoord, de heropening van de mondelinge behandeling gelasten, met name wanneer het zich onvoldoende voorgelicht acht of wanneer een partij na afsluiting van deze behandeling een nieuw feit aanbrengt dat van beslissende invloed kan zijn voor de beslissing van het Hof, of ook wanneer de zaak moet worden beslecht op basis van een argument waarover de belanghebbenden hun standpunten niet voldoende hebben kunnen uitwisselen.

33 In casu merkt het Hof evenwel op dat het over alle noodzakelijke gegevens beschikt om uitspraak te doen en dat de onderhavige zaken niet hoeven te worden beslecht op basis van een argument waarover de belanghebbenden hun standpunten niet hebben kunnen uitwisselen. Bovendien bevat het verzoek om heropening van de mondelinge behandeling geen nieuw feit dat van beslissende invloed kan zijn op de beslissing die het Hof in deze zaken zal moeten nemen. In die omstandigheden ziet het Hof, de advocaat-generaal gehoord, geen aanleiding om de heropening van de mondelinge behandeling te gelasten.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Bevoegdheid van het Hof

34 Volgens de Poolse regering, de Prokuratura Regionalna w Lublinie (parket van het openbaar ministerie van Lublin, Polen) en de Prokuratura Regionalna w Warszawie (parket van het openbaar ministerie van Warschau, Polen), die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend namens de districtsparketten die de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde strafvervolgingen hebben ingeleid, valt de juridische en feitelijke context die in de prejudiciële vragen wordt beschreven, niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht. De vaststelling van de nationaalrechtelijke bepalingen inzake de rechterlijke organisatie, met name die inzake de procedure voor de benoeming van rechters, de samenstelling van de raden voor de rechtspraak of de detachering van rechters in een andere rechterlijke instantie dan die waarin zij gewoonlijk werkzaam zijn en de rechtsgevolgen van beslissingen van nationale rechterlijke instanties, behoort namelijk tot de exclusieve bevoegdheid van elke lidstaat.

35 De parketten van het openbaar ministerie van Lublin en Warschau benadrukken in het bijzonder dat het Hof niet bevoegd is om de voorwaarden vast te stellen waaronder rechters kunnen worden gedetacheerd, noch om de geldigheid van de benoeming van een persoon tot rechter te beoordelen, en evenmin om zich uit te spreken over diens status als rechter of over het bestaan van een beslissing van een nationale

rechter. Bijgevolg is het Hof volgens hen niet bevoegd om de in de hoofdgedingen gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden.

36 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat de rechterlijke organisatie in de lidstaten weliswaar onder de bevoegdheid van die lidstaten valt, maar dat dit niet wegneemt dat de lidstaten in het kader van de uitoefening van deze bevoegdheid de verplichtingen in acht moeten nemen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht, hetgeen met name het geval kan zijn wat betreft nationale regels betreffende de vaststelling van besluiten tot benoeming van rechters en, waar van toepassing, voorschriften aangaande het rechterlijk toezicht dat bij dergelijke benoemingsprocedures geldt (arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming), C-487/19, EU:C:2021:798, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Hetzelfde geldt voor de nationale regels inzake de vaststelling van besluiten tot detachering van rechters met het oog op de uitoefening van rechterlijke functies bij een andere rechterlijke instantie.

37 Bovendien hebben de aldus door de Poolse regering, het parket van het openbaar ministerie van Lublin en het parket van het openbaar ministerie van Warschau aangevoerde bezwaren in wezen betrekking op de eigenlijke draagwijdte van de in de gestelde vragen genoemde Unierechtelijke bepalingen en dus op de uitlegging van deze bepalingen. Een dergelijke uitlegging valt duidelijk onder de bevoegdheid van het Hof krachtens artikel 267 VWEU (zie naar analogie arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming), C-487/19, EU:C:2021:798, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 Uit het voorgaande volgt dat het Hof bevoegd is om zich uit te spreken over de onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing.

Eerste vraag

39 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in het licht van artikel 2 VEU, en artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 2016/343 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen nationale bepalingen volgens welke de minister van Justitie van een lidstaat, op grond van criteria die niet openbaar zijn gemaakt, ten eerste, een rechter voor bepaalde of onbepaalde tijd kan detacheren bij een hogere strafrechtelijke instantie, en ten tweede, op elk moment en bij een ongemotiveerd besluit die detachering kan beëindigen, ongeacht of het een detachering voor bepaalde of onbepaalde tijd betreft.

Ontvankelijkheid

40 Volgens de Poolse regering, het parket van het openbaar ministerie van Lublin en het parket van het openbaar ministerie van Warschau is deze vraag niet-ontvankelijk.

41 In de eerste plaats merken het parket van het openbaar ministerie van Lublin en het parket van het openbaar ministerie van Warschau in dit verband op dat de beslissingen om het Hof de onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing voor te leggen, zijn genomen door de president van de rechtsprekende formatie, die daarbij uitspraak doet zonder deelname van de twee andere leden ervan. Volgens artikel 29, § 1, van het wetboek van strafvordering moet een rechterlijke instantie in tweede aanleg, tenzij de wet anders bepaalt, uitspraak doen in een formatie van drie rechters, en in de hoofdgedingen is er geen sprake van enig element dat een beroep op een andere rechtsprekende formatie rechtvaardigt. De president van de rechtsprekende formatie is dus niet bevoegd om zelfstandig uitspraak te doen over om het even welke vraag, ook niet incidenteel, zodat het Hof niet kan worden geacht te zijn aangezocht door een 'rechterlijke instantie' van een lidstaat in de zin van artikel 267 VWEU.

42 Om te beginnen is het in dit verband vaste rechtspraak dat het Hof bij de beoordeling of de betrokken verwijzende instantie een 'rechterlijke instantie' in de zin van artikel 267 VWEU is, wat uitsluitend een vraag van Unierecht is, en dus bij de beoordeling of het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is, rekening houdt met een geheel van factoren, zoals de wettelijke grondslag van deze instantie, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, de procedure op tegenspraak, de toepassing van de rechtsregels door de instantie en de onafhankelijkheid van de instantie (arrest van 9 juli 2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, punt 43).

43 In casu zijn de onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing ingediend door de tiende strafkamer in hoger beroep van de Sąd Okręgowy w Warszawie, via de president van de rechtsprekende formaties in de zeven hoofdgedingen. Voorts wordt niet betwist dat de Sąd Okręgowy w Warszawie voldoet aan de in punt 42 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte vereisten.

44 Volgens vaste rechtspraak staat het in het kader van de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU niet aan het Hof om, gelet op de taakverdeling tussen het Hof en de nationale rechter, na te gaan of de verwijzingsbeslissing is vastgesteld met inachtneming van de nationale regels betreffende de rechterlijke organisatie en de procesgang. Het Hof dient zich derhalve te houden aan de door een rechterlijke instantie van een lidstaat ge-

geven verwijzingsbeslissing zolang deze niet in het kader van de eventueel in het nationale recht bestaande rechtsmiddelen is ingetrokken (arrest van 14 januari 1982, Reina, 65/81, EU:C:1982:6, punt 7).

45 Geen van de door het parket van het openbaar ministerie van Lublin en het parket van het openbaar ministerie van Warschau aangevoerde argumenten, zoals uiteengezet in punt 41 van het onderhavige arrest, kan dus afdoen aan het feit dat de eerste vraag is gesteld door een 'rechterlijke instantie' in de zin van artikel 267 VWEU.

46 In de tweede plaats benadrukt de Poolse regering dat de hoofdgedingen onder het strafrecht en het strafprocesrecht vallen, dat wil zeggen onder gebieden die niet door het Unierecht zijn geharmoniseerd. De band met het Unierecht die de verwijzende rechter tracht vast te stellen en die volgens hem voortvloeit uit het feit dat hij strafzaken moet onderzoeken, dat de rechten van verdediging van elke verdachte moeten worden geëerbiedigd en dat deze rechten ook worden beschermd door richtlijn 2016/343, is onvoldoende reëel om te kunnen oordelen dat een antwoord op deze vraag noodzakelijk is voor de beslechting van de bij hem aanhangige gedingen.

47 In dit verband moet worden opgemerkt dat de verwijzende rechter met zijn eerste vraag wenst te vernemen, nog voordat de hoofdgedingen ten gronde worden behandeld, of de nationale regels op basis waarvan een gedetacheerde rechter is opgenomen in de rechtsprekende formaties die deze zaken behandelen, verenigbaar zijn met het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid.

48 Het Hof heeft reeds benadrukt dat een antwoord op prejudiciële vragen noodzakelijk kan zijn om verwijzende rechters een uitlegging van het Unierecht te verschaffen die hen in staat stelt om procedurele vragen van nationaal recht te beslechten alvorens ten gronde uitspraak te kunnen doen in de bij hen aanhangige gedingen (zie in die zin arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming), C-487/19, EU:C:2021:798, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 In casu betreft de eerste prejudiciële vraag de uitlegging van bepalingen van Unierecht en de gevolgen daarvan – met name gelet op de voorrang van dat recht – voor de rechtmatigheid van de samenstelling van de rechtsprekende formaties waarbij de hoofdgedingen aanhangig zijn. Een antwoord van het Hof is dus noodzakelijk om de verwijzende rechter in staat te stellen een in limine litis opgekomen vraag te beantwoorden, alvorens de rechtsprekende formaties ten gronde uitspraak doen in de hoofdgedingen.

50 In die omstandigheden moet het bezwaar van de Poolse regering worden afgewezen.

51 In de derde plaats betoogt de Poolse regering dat de prejudiciële vraag van hypothetische aard is, aangezien het antwoord van het Hof op deze vraag geen invloed kan hebben op het verloop van de strafprocedures in de hoofdgedingen. Zelfs indien het Hof zou oordelen dat de betrokken bepalingen betreffende de detachering van rechters in strijd zijn met het Unierecht, zou de president van de rechtsprekende formatie een dergelijke uitlegging namelijk niet kunnen toepassen, aangezien hij niet bevoegd is om een ander lid van die formatie het recht te ontnemen om uitspraak te doen, ook niet op basis van het Unierecht.

52 In dit verband moet worden benadrukt dat het volgens vaste rechtspraak van het Hof in het kader van de in artikel 267 VWEU geregelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties uitsluitend de taak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid voor de te geven rechterlijke beslissing draagt, om rekening houdend met de bijzonderheden van de zaak, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (arrest van 24 november 2020, Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte), C-510/19, EU:C:2020:953, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 Verder is in punt 36 van het onderhavige arrest in herinnering gebracht dat de lidstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheid op het gebied van rechterlijke organisatie, met name wanneer zij regels opstellen inzake de detachering van rechters met het oog op de uitoefening van rechterlijke functies bij een andere rechterlijke instantie of inzake het toezicht op de rechtmatigheid van de rechtsprekende formatie, de verplichtingen in acht moeten nemen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht.

54 In dit verband dient te worden vastgesteld dat de door de Poolse regering aangevoerde argumenten in wezen betrekking hebben op de strekking en dus op de uitlegging van de bepalingen van Unierecht waarop de eerste vraag ziet, alsook op de mogelijke gevolgen van deze bepalingen, gelet op met name de voorrang van het Unierecht. Dergelijke argumenten, die betrekking hebben op de kern van de gestelde vraag, kunnen dus per definitie niet leiden tot de niet-ontvankelijkheid van de vraag (zie in die zin arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere con-

trole en publieke zaken van de *Sąd Najwyższy* – Benoeming), C-487/19, EU:C:2021:798, punt 90 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55 In de vierde en laatste plaats betogen de Poolse regering, het parket van het openbaar ministerie van Lublin en het parket van het openbaar ministerie van Warschau dat de verzoeken om een prejudiciële beslissing niet de in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering bedoelde informatie bevatten. De verwijzende rechter heeft in deze verzoeken namelijk noch het voorwerp van de hoofdgedingen noch de relevante feiten omschreven en evenmin, al was het maar summier, de feitelijke gegevens uiteengezet waarop de prejudiciële vragen berusten.

56 Bovendien zijn de verzoeken om een prejudiciële beslissing ontoereikend gemotiveerd, met name wat betreft de keuze van de Unierechtelijke bepalingen waarvan om uitlegging wordt verzocht en het bewijs van een verband tussen die bepalingen en de in de hoofdgedingen toepasselijke nationale regels. De verwijzende rechter heeft zich beperkt tot het noemen van bepalingen van Unierecht en het summier uiteenzetten van de uitlegging van sommige van die bepalingen, zonder onderzoek naar de onderlinge samenhang ervan of de relevantie van de verschillende normen waarvan om uitlegging wordt verzocht voor de beslechting van de hoofdgedingen.

57 In dit verband blijkt uit de in de punten 5 tot en met 14 en 16 tot en met 19 van het onderhavige arrest vermelde gegevens dat de verzoeken om een prejudiciële beslissing, zoals die door de verwijzende rechter zijn verduidelijkt in zijn antwoord op een verzoek om inlichtingen van het Hof, alle noodzakelijke gegevens bevatten, en met name de inhoud van de nationale bepalingen die in casu van toepassing kunnen zijn, de redenen waarom de verwijzende rechter het Hof heeft verzocht om de in punt 39 van het onderhavige arrest vermelde bepalingen uit te leggen alsmede het verband dat deze rechter heeft vastgesteld tussen deze bepalingen en de aangevoerde nationale regels, zodat het Hof in staat is om uitspraak te doen over de eerste vraag.

58 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet worden vastgesteld dat de eerste vraag onvankelijk is.

Ten gronde

59 Volgens artikel 19 VEU, dat het in artikel 2 VEU verankerde rechtsstaatbeginsel concreetiseert, staat het aan de nationale rechterlijke instanties en het Hof om te waarborgen dat het recht van de Unie in alle lidstaten ten volle wordt toegepast en dat de justitiabelen de rechtsbescherming genieten die zij aan dat recht ontleen

(arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van rechters bij de *Sąd Najwyższy* – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punt 108 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 In dat opzicht staat het, zoals artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU bepaalt, aan de lidstaten om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen en procedures om de justitiabelen een daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren (arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van rechters bij de *Sąd Najwyższy* – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punt 109 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

61 Zoals voortvloeit uit vaste rechtspraak is het beginsel van daadwerkelijke bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen, waarnaar artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU verwijst, een algemeen beginsel van Unierecht dat uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeit en dat is neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens dat op 4 november 1950 te Rome werd ondertekend, en meer recentelijk in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: 'Handvest') (arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van rechters bij de *Sąd Najwyższy* – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punt 110 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

62 Wat de materiële werkingssfeer betreft, is artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU van toepassing op de 'onder het recht van de Unie vallende gebieden', ongeacht de situatie waarin de lidstaten dit recht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, ten uitvoer brengen (arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van rechters bij de *Sąd Najwyższy* – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punt 111 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

63 Elke lidstaat moet krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU met name verzekeren dat de instanties die als 'rechterlijke instantie' in de zin van het Unierecht deel uitmaken van zijn stelsel van beroepsmogelijkheden en die derhalve in die hoedanigheid uitspraak kunnen doen over de toepassing of de uitlegging van het Unierecht, voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden (arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de *Sąd Najwyższy* – Benoeming), C-487/19, EU:C:2021:798, punt 104 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

64 In casu staat vast dat de Poolse gewone rechterlijke instanties, waaronder lagere rechterlijke instanties zoals de *Sąd Okręgowy w Warszawie*, zich genoodzaakt kunnen zien om uitspraak

te doen over vragen die verband houden met de toepassing of de uitlegging van het Unierecht en dat zij als 'rechterlijke instanties' in de zin van dat recht deel uitmaken van het Poolse stelsel van beroepsmogelijkheden op de 'onder het recht van de Unie vallende gebieden' in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, zodat zij moeten voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming (zie in die zin arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming), C-487/19, EU:C:2021:798, punt 106 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

65 Om te waarborgen dat dergelijke rechterlijke instanties in staat zijn daadwerkelijke rechtsbescherming te bieden, zoals vereist is op grond van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, is de instandhouding van de onafhankelijkheid van deze instanties primordiaal, zoals wordt bevestigd door artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, dat de toegang tot een 'onafhankelijk' gerecht vermeldt als een van de vereisten voor het fundamentele recht op een doeltreffende voorziening in rechte (arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming), C-487/19, EU:C:2021:798, punt 107 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

66 Zoals het Hof meermaals heeft benadrukt, behoort dit vereiste van de onafhankelijkheid van rechterlijke instanties, dat onlosmakelijk verbonden is met de taak van de rechter, tot de kern van het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming en het grondrecht op een eerlijk proces, dat van het grootste belang is als waarborg voor de bescherming van alle door de justitiabelen aan het Unierecht ontleende rechten en tevens voor het behoud van de in artikel 2 VEU verankerde waarden die de lidstaten gemeen hebben en met name die van de rechtsstaat (arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming), C-487/19, EU:C:2021:798, punt 108 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

67 Volgens vaste rechtspraak zijn voor de krachtens Unierecht vereiste waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid 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 deze instantie zich niet laat beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen (arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming), C-487/19,

EU:C:2021:798, punt 109 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

68 In het bijzonder moet, in overeenstemming met het voor de werking van een rechtsstaat kenmerkende beginsel van de scheiding der machten, met name worden gewaarborgd dat de rechterlijke macht onafhankelijk is ten opzichte van de wetgevende en de uitvoerende macht (arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming), C-487/19, EU:C:2021:798, punt 127 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

69 In dit verband is het van belang dat rechters worden behoed voor inmenging of druk van buitenaf die hun onafhankelijkheid in gevaar zou kunnen brengen. De regels inzake het statuut van rechters en de uitoefening van hun rechterlijke taken moeten het in het bijzonder mogelijk maken om niet alleen elke rechtstreekse beïnvloeding – in de vorm van instructies –, maar ook meer indirecte vormen van beïnvloeding die de beslissingen van de betrokken rechters zouden kunnen sturen, uit te sluiten en aldus te voorkomen dat deze rechters de indruk wekken niet onafhankelijk en onpartijdig te zijn, hetgeen het vertrouwen kan ondermijnen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving en een rechtsstaat bij de justitiabelen moet wekken (arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming), C-487/19, EU:C:2021:798, punt 110 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

70 In casu hebben de twijfels van de verwijzende rechter betrekking op de mogelijkheid voor de minister van Justitie van een lidstaat om een rechter op grond van criteria die niet openbaar zijn gemaakt, voor bepaalde of onbepaalde tijd te detacheren bij een andere strafrechtelijke instantie, en die detachering op elk moment en bij een ongemotiveerd besluit te beëindigen, ongeacht of het een detachering voor bepaalde of onbepaalde tijd betreft.

71 Zoals in punt 67 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, zijn voor de krachtens Unierecht vereiste waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechterlijke instanties die uitspraak kunnen doen over de toepassing of de uitlegging van dit recht 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 deze instantie zich niet laat beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen. Daartoe behoren noodzakelijkerwijs de regels inzake de detachering van rechters, aan-

gezien deze regels, zoals het geval is voor artikel 77 van de wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties, van invloed kunnen zijn op zowel de samenstelling van het orgaan dat kennis neemt van een zaak als de ambtstermijn van de aldus gedetacheerde rechters, en zij de mogelijkheid bieden om de detachering van een of meer van de leden van dat orgaan te beëindigen.

72 Het is juist dat de lidstaten gebruik kunnen maken van een systeem waarbij de rechters van een rechtelijke instantie in het belang van de dienst tijdelijk bij een andere rechterlijke instantie kunnen worden gedetacheerd (zie in die zin arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), 25 oktober 2011, Richert tegen Polen, CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, § 44, en 20 maart 2012, Dryzek tegen Polen, CE:ECHR:2012:0320DEC001228509, § 49).

73 De naleving van het vereiste van onafhankelijkheid gebiedt evenwel dat de regels inzake de detachering van rechters de noodzakelijke waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid bieden om elk risico uit te sluiten dat deze detachering wordt gebruikt als middel om politieke controle uit te oefenen op de inhoud van rechterlijke beslissingen (zie naar analogie arrest van 18 mei 2021, AsociaȚia 'Forumul JudecĂtorilor din România' e.a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 198 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

74 Het staat uiteindelijk aan de verwijzende rechter om in het licht van de in de punten 59 tot en met 73 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte beginselen en na de daartoe vereiste beoordelingen te hebben verricht, uitspraak te doen over de vraag of alle omstandigheden waaronder de minister van Justitie een rechter kan detacheren bij een hogere rechterlijke instantie en die detachering kan beëindigen, kunnen leiden tot de conclusie dat deze rechters gedurende de periode van hun detachering niet de waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid genieten (zie naar analogie arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming), C-487/19, EU:C:2021:798, punt 131).

75 Artikel 267 VWEU verleent het Hof immers niet de bevoegdheid om de bepalingen van Unierecht op een concreet geval toe te passen, maar enkel om zich uit te spreken over de uitlegging van de Verdragen en de handelingen van de instellingen van de Unie, door de verwijzende rechter met name, op basis van het dossier waarover het beschikt, de elementen met betrekking tot de uitlegging van het Unierecht te verschaffen die voor deze rechter van waarde kunnen zijn bij de beoordeling van het effect van deze gene be-

paling van dat recht (zie in die zin arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming), C-487/19, EU:C:2021:798, punten 132 en 133 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

76 In dit verband is het juist dat de omstandigheid dat de minister van Justitie op grond van artikel 77, § 1, van de wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties een rechter alleen met diens instemming kan detacheren bij een andere rechterlijke instantie met het oog op de uitoefening van rechterlijke functies of administratieve taken, een belangrijke procedurele waarborg vormt.

77 De verwijzende rechter noemt echter, wat de Poolse regels inzake de detachering van rechters en de daadwerkelijke voorwaarden waaronder rechters zijn gedetacheerd bij de Sąd Okręgowy w Warszawie betreft, een reeks elementen die volgens hem de minister van Justitie in staat stellen om deze rechters zodanig te beïnvloeden dat twijfels over hun onafhankelijkheid kunnen rijzen.

78 In de eerste plaats worden de criteria die de minister van Justitie voor de detachering van rechters hanteert, niet openbaar gemaakt, zoals de verwijzende rechter heeft uiteengezet. Voorts is de minister van Justitie bevoegd om dergelijke detacheringen te allen tijde te beëindigen, waarbij de eventueel aan die bevoegdheid verbonden criteria niet bekend zijn en een dergelijk besluit niet wordt gemotiveerd.

79 Om willekeur en het risico van manipulatie te voorkomen, moeten besluiten tot detachering van een rechter en besluiten waarbij die detachering wordt beëindigd, met name wanneer het gaat om detachering bij een hogere rechterlijke instantie, worden genomen op basis van vooraf bekende criteria en naar behoren met redenen worden omkleed.

80 In de tweede plaats volgt uit artikel 77, § 4, van de wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties dat de minister van Justitie de detachering van een rechter kan beëindigen ongeacht of het een detachering voor bepaalde of onbepaalde tijd betreft, en dat die detachering in het specifieke geval dat de rechter voor bepaalde tijd is gedetacheerd zelfs zonder opzeggingstermijn kan worden beëindigd. Op grond van deze bepaling kan de minister van Justitie dus te allen tijde besluiten de detachering van een rechter te beëindigen. Bovendien stelt deze bepaling geen specifieke voorwaarden aan de beëindiging van de detachering.

81 De mogelijkheid waarover de minister van Justitie beschikt om de detachering van een rechter te allen tijde te beëindigen, met name in het geval van een detachering bij een hogere

rechterlijke instantie, zou een justitiabele dan ook de indruk kunnen geven dat het oordeel van de gedetacheerde rechter die zijn zaak behandelt, wordt beïnvloed door de vrees dat de detachering wordt beëindigd.

82 Bovendien zou deze mogelijkheid om de detachering van een rechter op elk moment en zonder publiekelijk bekende redenen te beëindigen, de gedetacheerde rechter ook het gevoel kunnen geven dat hij moet voldoen aan de verwachtingen van de minister van Justitie. Dat zou bij de rechters zelf de indruk kunnen wekken dat zij 'ondergeschikt' zijn aan de minister van Justitie, hetgeen onverenigbaar is met het beginsel van de onafzetbaarheid van rechters.

83 Aangezien de beëindiging van de detachering van een rechter zonder diens instemming voor die rechter vergelijkbare gevolgen kan hebben als die van een tuchtmaatregel, vereist artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU ten slotte dat de op een dergelijke maatregel toepasselijke regeling de noodzakelijke waarborgen biedt om elk gevaar uit te sluiten dat een dergelijke regeling wordt gebruikt als instrument om politiek toezicht te houden op de inhoud van rechterlijke beslissingen, hetgeen met name veronderstelt dat die maatregel in rechte kan worden betwist overeenkomstig een procedure waarmee de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest neergelegde rechten volledig worden gewaarborgd (zie in die zin arrest van 6 oktober 2021, W.Z. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming), C-487/19, EU:C:2021:798, punten 115 en 118).

84 In de derde plaats kan de minister van Justitie, zoals in punt 80 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, door de detachering van een rechter te beëindigen een besluit nemen dat van invloed is op de samenstelling van een rechtsprekende formatie, terwijl diezelfde minister op grond van artikel 1, § 2, van de wet inzake het openbaar ministerie tevens de functie van procureur-generaal bekleedt en in die hoedanigheid krachtens artikel 13, § 2, van die wet gezag heeft over onder meer de gewone openbaar aanklagers. Aldus heeft de minister van Justitie in een gegeven strafzaak invloed op zowel de gewone openbaar aanklager als de gedetacheerde rechters, hetgeen bij de justitiabelen gegronde twijfel kan doen rijzen over de onpartijdigheid van die gedetacheerde rechters wanneer zij uitspraak doen in een dergelijke zaak.

85 In de vierde plaats blijkt uit de uiteenzetting van de verwijzende rechter dat de gedetacheerde rechters die deel uitmaken van de rechtsprekende formaties die uitspraak moeten doen in de hoofdgedingen tegelijkertijd – net als voor hun detachering – de functie van adjunct-tucht-

functionarissen uitoefenen. Deze functionarissen zijn, eventueel onder het gezag van de minister van Justitie, belast met het onderzoek in tuchtprocedures die tegen rechters kunnen worden ingeleid (zie in die zin arrest van 15 juli 2021, Commissie/Polen (Tuchtregeling voor rechters), C-791/19, EU:C:2021:596, punt 233).

86 Zoals ook de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in punt 190 van zijn conclusie, kan de cumulatie van de functies van gedetacheerde rechter en adjunct-tuchtfunctionaris in dezelfde persoon in een context waarin, krachtens artikel 112 van de wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties, ook adjunct-tuchtfunctionarissen door de minister van Justitie worden benoemd, bij justitiabelen gegronde twijfel doen rijzen of de andere leden van de betrokken rechtsprekende formaties niet zullen worden beïnvloed door externe factoren in de zin van de in de punten 67 en 68 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, omdat zij kunnen vrezen dat de gedetacheerde rechter betrokken zal zijn bij tegen hen ingeleide tuchtprocedures.

87 Uit al deze elementen volgt dat de in de punten 76 tot en met 86 van het onderhavige arrest genoemde omstandigheden, gezamenlijk beschouwd, onder voorbehoud van de in dit kader door de verwijzende rechter te verrichten eindbeoordelingen, tot de conclusie kunnen leiden dat de minister van Justitie, die ook de procureur-generaal is, bevoegd is om – op basis van niet officieel bekende criteria – rechters te detacheren bij een hogere rechterlijke instantie en om deze detachering op ieder moment en zonder dit besluit te hoeven motiveren, te beëindigen, met als gevolg dat deze rechters gedurende de periode waarin zij zijn gedetacheerd, niet de waarborgen en onafhankelijkheid genieten die iedere rechter normaliter toekomen in een rechtsstaat. Een dergelijke bevoegdheid kan niet worden geacht verenigbaar te zijn met de verplichting om het vereiste van onafhankelijkheid in acht te nemen, overeenkomstig de in punt 73 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak.

88 Bovendien veronderstelt het vermoeden van onschuld, waarnaar wordt verwezen in overweging 22 en artikel 6 van richtlijn 2016/343, die ook worden genoemd in de eerste vraag, dat de rechter bij het onderzoek van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de verdachte vrij is van vooroordelen en vooringenomenheid. De onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van rechters zijn dus essentiële voorwaarden voor de waarborging van het vermoeden van onschuld.

89 In casu blijkt dat in omstandigheden als die van de hoofdgedingen, beschreven in punt 87

van het onderhavige arrest, de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters, en dus het vermoeden van onschuld, in gevaar kunnen komen.

90 Gelet op voorgaande overwegingen moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in het licht van artikel 2 VEU, en artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 2016/343 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen nationale bepalingen volgens welke de minister van Justitie van een lidstaat, op grond van criteria die niet openbaar zijn gemaakt, ten eerste, een rechter voor bepaalde of onbepaalde tijd kan detacheren bij een hogere strafrechtelijke instantie, en ten tweede, die detachering op elk moment en bij een ongemotiveerd besluit kan beëindigen, ongeacht of het een detachering voor bepaalde of onbepaalde tijd betreft.

Tweede tot en met vierde vraag

91 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of de vereisten van een daadwerkelijke rechtsbescherming, waaronder de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, en de vereisten die voortvloeien uit het vermoeden van onschuld, worden geschonden door het feit dat, ingeval tegen de in de hoofdgedingen te wijzen vonnissen beroep in cassatie wordt ingesteld bij de Sąd Najwyższy, deze cassatieberoepen kunnen worden toegewezen aan een op voordracht van de KRS benoemde rechter. Met zijn derde vraag wenst hij in essentie te vernemen wat de rechtsgevolgen zijn van deze te wijzen vonnissen ingeval zij worden gewezen door een rechtsprekende formatie die een of meer door de minister van Justitie gedetacheerde rechters bevat, en, in geval van een beroep in cassatie, wat de rechtsgevolgen zijn van een beslissing van de Sąd Najwyższy die is vastgesteld met deelname van een op voordracht van de KRS benoemde rechter. Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of de omstandigheid dat de betrokken rechter zich ten voordele of ten nadele van de verdachte heeft uitgesproken, van invloed kan zijn op het antwoord op de derde vraag.

92 De ontvankelijkheid van deze vragen wordt betwist door de Poolse regering, het parket van het openbaar ministerie van Lublin, het parket van het openbaar ministerie van Warschau en de Europese Commissie, in welk verband moet worden opgemerkt dat het Hof slechts kan weigeren op een door een nationale rechterlijke instantie gestelde prejudiciële vraag te antwoorden wanneer de gevraagde uitlegging van een regel van Unierecht kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypo-

thetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 10 december 2018, Wightman e.a., C-621/18, EU:C:2018:999, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

93 In casu zijn de tweede tot en met de vierde vraag louter hypothetisch, aangezien zij veronderstellen dat tegen de in de hoofdgedingen te wijzen vonnissen beroep in cassatie zal worden ingesteld bij de Sąd Najwyższy. Voor zover de derde en de vierde vraag betrekking hebben op de rechtsgevolgen van deze laatste vonnissen, beschikt het Hof bovendien niet over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord op die vragen te geven, aangezien de verwijzende rechter niet heeft verduidelijkt in hoeverre een dergelijk antwoord eventueel relevant is voor de door hem in de hoofdgedingen te geven beslissingen.

94 Bijgevolg zijn de tweede tot en met de vierde prejudiciële vraag niet-ontvankelijk.

Kosten

95 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in het licht van artikel 2 VEU, en artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn (EU) 2016/343 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen nationale bepalingen volgens welke de minister van Justitie van een lidstaat, op grond van criteria die niet openbaar zijn gemaakt, ten eerste, een rechter voor bepaalde of onbepaalde tijd kan detacheren bij een hogere strafrechtelijke instantie, en ten tweede, die detachering op elk moment en bij een ongemotiveerd besluit kan beëindigen, ongeacht of het een detachering voor bepaalde of onbepaalde tijd betreft.

Noot

In dit arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie staat opnieuw de inrichting van de rechterlijke organisatie in Polen centraal. Het arrest behandelt de vraag in hoeverre de Poolse wettelijke regeling inzake detachering van rechters bij andere gerechten inbreuk maakt op de

rechterlijke onafhankelijkheid. Bovendien is in dit arrest aan de orde of een bepaald aspect van de tuchtregeling ten aanzien van rechters verenigbaar is met vereisten van rechterlijke onafhankelijkheid.

Een rechter, werkzaam bij een appelhof, dient een viertal verzoeken in om een prejudiciële beslissing in het kader van de behandeling van een aantal strafzaken, die zijn toegewezen aan zijn strafkamer in hoger beroep.

Ten eerste stelt de verwijzende rechter de samenstelling van de rechtsprekende formatie in de strafkamer aan de orde. Hij wijst erop dat de minister van Justitie, tevens procureur-generaal en daarmee hoogste ambtenaar van het Openbaar Ministerie, invloed kan uitoefenen op de samenstelling van de strafkamer. De minister is namelijk bevoegd om rechters met hun instemming bij een hogere rechterlijke instantie te detacheren. Deze detachering kan voor bepaalde tijd, maar ook voor onbepaalde tijd geschieden. Is de rechter eenmaal gedetacheerd bij een ander gerecht, dan kan de minister de detachering te allen tijde beëindigen, zonder dat die beëindiging gebonden is aan wettelijke criteria of gemotiveerd moet worden. De minister kan rechters op deze wijze 'belonen' met een de facto promotie en 'bestrafen' met beëindiging van de detachering indien hij niet tevreden is over het functioneren van de rechter.

Het tweede, derde en vierde verzoek van de verwijzende rechter betreffen onder meer de vraag of de samenstelling van de strafkamer in de Poolse Hoge Raad verenigbaar is met art. 19 VEU, indien tegen de uitspraken van zijn strafkamer in hoger beroep cassatie wordt ingesteld bij de Hoge Raad. Daarbij stelt de rechter in zijn verzoek aan de orde dat bij de benoeming van rechters in de Poolse Hoge Raad de raad voor de rechtspraak is betrokken, waarop politiek en parlement een overwegende invloed hebben. De rechter vraagt het Hof daarbij wat de rechtsgevolgen zijn voor de rechterlijke uitspraken, indien sprake is van dergelijke gebreken in de samenstelling van het appelhof en de Hoge Raad. Daarbij is tevens aan de orde of de betrokken rechter, die door de minister gedetacheerd is bij het appelhof, respectievelijk op gebrekkige wijze benoemd is bij de Hoge Raad, zich ten voordele of ten nadele van de verdachte heeft uitgesproken.

Het Hof van Justitie acht de tweede tot en met vierde prejudiciële vraag niet ontvankelijk. Het Hof wijst erop dat het kan weigeren om een prejudiciële vraag te beantwoorden wanneer de gevraagde uitlegging van een regel van Unierecht kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding. In casu zijn de genoemde drie prejudiciële vragen

louter hypothetisch, nu niet vaststaat dat cassatie zal worden ingesteld. Bovendien beschikt het Hof over onvoldoende informatie om een nuttig antwoord te kunnen geven op deze vragen, voor zover ze het hoofdgeding betreffen.

Het Hof van Justitie beperkt zich aldus tot de beantwoording van de eerste prejudiciële vraag die het Hof ontvankelijk verklaart.

Zoals te doen gebruikelijk verwijst het Hof allereerst naar art. 2 VEU (rechtsstaatbeginsel) en art. 19 VEU (daadwerkelijke rechtsbescherming). Elke lidstaat moet krachtens art. 19 VEU verzekeren dat de instanties die als rechterlijke instanties uitspraak kunnen doen over de toepassing of uitlegging van Unierecht voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden. Het Hof van beroep in deze zaak is zo'n rechterlijke instantie. De rechterlijke onafhankelijkheid behoort tot de kern van het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming van art. 19 VEU (zie ook art. 47 Handvest Grondrechten EU).

In deze zaak wordt ook nog een beroep gedaan op art. 6 Richtlijn 2016/343 dat betrekking heeft op het vermoeden van onschuld, waarbij gesteld wordt en bevestigd door het Hof dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters als een essentiële voorwaarde van het vermoeden van onschuld wordt beschouwd.

Het Hof wijst op zijn vaste rechtspraak betreffende de rechterlijke onafhankelijkheid, waarin centraal staat dat regels nodig zijn, onder andere met betrekking tot de samenstelling van het orgaan, de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor verschoning, wraking en afzetting van zijn leden, die geschikt moeten zijn om bij de justitiabelen elke legitieme twijfel erover weg te nemen dat de rechterlijke instantie zich niet laat beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen. Het Hof wijst voorts op het belang van de machtscheiding, waarin gewaarborgd wordt dat de rechterlijke macht onafhankelijk is ten opzichte van de wetgevende macht en de uitvoerende macht. Rechters moeten worden behoord voor inmenging en druk van buitenaf die hun onafhankelijkheid in gevaar zou kunnen brengen.

En daarmee is het Hof aanbeland bij de onderhavige kwestie van detachering van rechters. Regels van detachering kunnen van invloed zijn op zowel de samenstelling van de rechterlijke instantie, als de ambtstermijn van de gedetacheerde rechters.

In beginsel gaat het Hof ervan uit dat de lidstaten gebruik kunnen maken van een systeem van detachering, waarbij rechters in het belang van de dienst tijdelijk bij een andere rechterlijke in-

stantie kunnen worden geplaatst.¹ Maar de regels van detachering moeten wel waarborgen bieden voor de rechterlijke onafhankelijkheid, met name om uit te sluiten dat detachering gebruikt kan worden als middel om politieke controle uit te oefenen op de inhoud van rechterlijke beslissingen.

In deze casus bevat de regeling betreffende de detachering van rechters in Polen onvoldoende waarborgen.

Het Hof ziet terecht in het feit dat rechters moeten instemmen met hun detachering wel een belangrijke procedurele waarborg. Maar voor het overige is de Poolse detachingsregeling defectueus. De regeling bevat verschillende elementen die de minister in staat stellen rechters te beïnvloeden, waardoor twijfels kunnen ontstaan over de onafhankelijkheid van rechters. Het Hof noemt ten eerste het ontbreken van kenbare criteria voor detachering. Daarnaast kan de minister de detachering te allen tijde beëindigen en zijn er geen specifieke voorwaarden voor die beëindiging. Dit zou de rechter de indruk kunnen geven dat hij ondergeschikt is aan de minister, hetgeen natuurlijk volstrekt onverenigbaar is met vereisten van onafhankelijkheid. De beëindiging kan onder omstandigheden vergelijkbare gevolgen hebben als een tuchtmaatregel, waardoor de vraag opkomt of zo'n maatregel in rechte kan worden betwist.

Het moge duidelijk zijn dat deze detachingsregeling van geen kanten deugt vanuit het perspectief van rechterlijke onafhankelijkheid. Daar komt nog eens bij dat de minister van Justitie tevens procureur-generaal is en derhalve gezag heeft over het openbaar ministerie. Op deze wijze kan de minister invloed uitoefenen op de openbare aanklager in de zaak en de gedetacheerde rechter.

En om het nog bonter te maken, bestaat de mogelijkheid dat de minister van Justitie een gedetacheerde rechter benoemt tot adjuncttuchtfunctionaris die onderzoek kan doen naar gedragingen van rechters die in aanmerking komen voor een tuchtprocedure. Een dergelijke cumulatie van functies kan eveneens twijfels oproepen ten aanzien van onafhankelijkheid van de rechtspreekende instantie.

Het arrest toont een nieuw dieptepunt voor wat betreft de hervormingen van de rechterlijke organisatie in Polen. Eerdere dieptepunten waren de verlaging van de pensioenleeftijd voor zittende rechters met mogelijkheid van tijdelijke herbenoeming, de nieuwe inrichting van de benoemingsprocedure van rechters met een sleutelrol

voor een raad voor de rechtspraak waarop de politiek overwegende invloed heeft, en de herziening van de tuchtprocedure voor rechters, waarop de politiek eveneens haar greep heeft versterkt.

Het Hof van Justitie heeft inmiddels een uitgebreide en rijke jurisprudentie ontwikkeld, met name op het terrein van waarborgen voor de rechtspositionele onafhankelijkheid.

Het vraagstuk van detachering wordt terecht kritisch beschouwd vanuit een oogpunt van rechterlijke onafhankelijkheid. Interessant is dat het Hof eist dat er duidelijk kenbare criteria moeten zijn voor het nemen van een detachingsbeslissing. Terecht beschouwt het Hof de instemming van de rechter met detachering als een belangrijke procedurele waarborg. Detachering door een minister tegen de zin van een rechter hoort denk ik sowieso niet aan de orde te zijn.

Opvallend is dat het Hof niet nader ingaat op de mogelijkheid van detachering voor onbepaalde tijd bij een hoger gerecht. De facto komt zo'n detachering neer op een benoeming in een ander rechterlijk ambt, zonder dat de normale procedure voor benoeming wordt gevolgd.

Dat beëindiging van een detachering door een minister volstrekt ontoelaatbaar is, lijkt mij vanzelfsprekend. Het Hof is helaas wat voorzichtiger en overweegt dat er dan ten minste, zoals bij een tuchtmaatregel, een rechtsgang voor de rechter open moet staan. Hier wreekt zich een beetje dat noch het Hof van Justitie noch het EHRM als het gaat om ontslag van rechters, of in dit geval beëindiging van een detachering, een stringente eis stelt, namelijk dat slechts een onafhankelijke rechterlijke instantie hierover mag beslissen.

Over de mogelijkheid van detachering van rechters in Nederland kan ten slotte het volgende opgemerkt worden. Rechters worden zoals bekend bij koninklijk besluit (art. 117 Gw) benoemd in een generieke functie (rechter bij een rechtbank, raadshere bij een hof). De benoeming gaat gepaard met een plaatsingsbesluit van de Raad voor de rechtspraak bij een specifiek gerecht (art. 5b Wvra). Indien een rechter definitief overstapt van de ene rechtbank naar een andere, dus bij wijziging van zijn standplaats, kan zo'n wijziging op verzoek van de rechter plaatsvinden bij besluit van de Raad voor de rechtspraak (dus niet bij koninklijk besluit) (art. 5b, vierde lid, Wvra). Bij een overgang van een rechtbank naar een hof is uiteraard geen sprake van een standplaatswijziging, maar van een nieuwe benoeming, en is derhalve een benoemingsprocedure met een koninklijk besluit vereist.

Rechters, werkzaam bij een rechtbank of hof, zijn van rechtswege rechter-plaatsvervanger bij de overige rechtbanken of hoven (art. 40, tweede lid, art. 58, tweede lid, Wet RO). Deze constructie

¹ Verwezen wordt naar een arrest van het EHRM van 25 oktober 2011 (zie r.o. 72).

maakt het mogelijk dat rechters van een rechtbank of hof met hun instemming tijdelijk gedetacheerd worden bij een andere rechtbank of hof. Het ligt voor de hand dat de detachering tijdelijk is, anders zou een benoeming moeten volgen (art. 5b Wvra). De detachering behoeft de instemming van de betrokken rechter, anders zou sprake zijn van een gedwongen overplaatsing. Voor zover bekend ontbreken nadere wettelijke regels inzake detachering. Gelet op dit arrest van het Hof van Justitie van de EU is het zeker te overwegen een nadere wettelijke regeling tot stand te brengen betreffende detachering van rechters bij andere gerechten. Detachering van een rechter van een rechtbank bij een hof is in de Nederlandse verhoudingen niet mogelijk, omdat de rechter niet tevens rechter-plaatsvervanger bij de appelinstantie kan zijn. Art. 9 Wet RO maakt het nog mogelijk dat rechters tijdelijk een ander rechterlijk ambt waarnemen. De rechter ontvangt dan een waarnemingstoelage. Aanmerkelijk is dat in dit geval sprake is van een tijdelijke vervanging bij een ander gerecht, bijvoorbeeld wegens ziekte, en niet bijvoorbeeld de overstap van de rechtbank naar het hof.²

P.P.T. Bovend'Eert

AB 2022/161

HOGE RAAD (CIVIELE KAMER)

18 maart 2022, nr. 21/01820
(Mrs. M.V. Polak, C.E. du Perron, C.H. Sieburgh,
H.M. Wattendorff, F.J.P. Lock)
m.nt. R. Stijnen

Art. 1, 8 Wbbbg

RvdW 2022/298
NJB 2022/752
ECLI:NL:PHR:2021:1136
ECLI:NL:HR:2022:380

Avondklok 6. Staatsnoodrecht. Procedurele waarborgen bij activeren staatsnoodrecht. De regering was niet gehouden een 'spoedwet' aan het parlement voor te leggen, maar kon overgaan tot het in werking stellen van de avondklok op basis van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag.

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt niet dat een toestand waarin de fysieke veiligheid van de bevolking wordt bedreigd door een zich versprei-

dend virus, volgens de wetgever geen buitengewone omstandigheid als bedoeld in art. 1 Wbbbg kan zijn, of dat maatregelen om die toestand tegen te gaan niet kunnen worden aangemerkt als maatregelen met het oog op de handhaving van de openbare orde en veiligheid als bedoeld in art. 3 Wbbbg. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt wel dat voor de inzet van de noodbevoegdheden uit de Wbbbg sprake moet zijn van een uitzonderingstoestand waarin vitale belangen worden bedreigd en waarin de normale bevoegdheden niet volstaan om deze bedreiging tegen te gaan. Ter voorkoming van een te vergaande uitoefening van de in de Wbbbg opgenomen noodbevoegdheden door de regering heeft de wetgever, in plaats van een gedetailleerde inhoudelijke omschrijving op te nemen van de uitzonderingssituaties waarin deze bevoegdheden kunnen worden toegepast, een procedurele waarborg opgenomen die erin bestaat dat de regering na inwerkingstelling van een of meer bepalingen van de Wbbbg onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer zendt omtrent het voortduren van die inwerkingstelling (art. 1 lid 2 Wbbbg).

Het (...) standpunt dat de regering, uitgaande van de noodzaak een avondklok in te voeren, aan het parlement een 'spoedwet' had moeten voorleggen en niet kon overgaan tot het in werking stellen van de desbetreffende bepalingen uit de Wbbbg, kan niet als juist worden aanvaard.

De wetgever heeft met art. 1 in verbinding met art. 8 Wbbbg aan de regering de bevoegdheid toegekend ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, een avondklok in te stellen zonder voorafgaande instemming van het parlement. In het stelsel van de Wbbbg vindt terstond achteraf parlementaire controle plaats doordat de regering onverwijld een wetsvoorstel tot voortzetting van deze maatregel aan de Tweede Kamer voorlegt (art. 1 lid 2 Wbbbg).

Arrest in de zaak van:

1. Stichting Viruswaarheid.nl, te Rotterdam,
 2. Eiser 2,
 3. Eiser 3,
- eisers tot cassatie, hierna gezamenlijk: Viruswaarheid c.s., advocaat: J. de Jong van Lier, tegen
De Staat der Nederlanden (Ministerie van Algemene Zaken en Ministerie van Justitie en Veiligheid), zetelende te Den Haag, verweerder in cassatie, advocaat: G.C. Nieuwland.

1 Procesverloop

Voor het verloop van het geding in feitelijke instanties verwijst de Hoge Raad naar:

² Th.G.M. Simons, *De rechterlijke organisatie in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1996, p. 65–66; P.P.T. Bovend'Eert, m.m.v. CA.J.M. Kortmann, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak*, Deventer: Kluwer 2013, p. 177–180.