CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. TANCHEV
van 27 juni 2019[1]

Gevoegde zaken C-585/18, C-624/18 en C-625/18

A.K. (C-585/18)
tegen
Krajowa Rada Sądownictwa
en
CP (C-624/18),
DO (C-625/18)
tegen
Sąd Najwyższy (C-624/18 en C-625/18),
in tegenwoordigheid van:
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową

[verzoek van de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 267 VWEU – Rechtsstaat – Artikel 2 VEU – Artikel 19, lid 1, VEU – Beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming – Beginsel van onafhankelijkheid van rechters – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikelen 47 en 51 – Nationale maatregelen tot instelling van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy – Nationale maatregelen tot wijziging van de wijze van benoeming van de rechters-leden van de Krajowa Rada Sądownictwa – Voorrang van het Unierecht – Bevoegdheid om met het Unierecht strijdige nationale wettelijke bepalingen buiten toepassing te laten”

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

I. Inleiding

1. Net als de vraagstukken die ik heb behandeld in mijn conclusie in de zaak Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18) en in de zaak Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties) (C-192/18)[2], spelen de onderhavige zaken zich af tegen de achtergrond van de hervorming van het Poolse rechtsstelsel die is doorgevoerd bij in 2017 goedgekeurde maatregelen en waarover de Commissie overeenkomstig artikel 7, lid 1, VEU een met redenen omkleed voorstel heeft uitgebracht met betrekking tot de rechtsstaat in Polen[3]; deze hervorming heeft bovendien internationaal nogal wat kritiek geoogst.[4]

2. In casu zijn bij de kamer voor arbeids- en socialezekerheidszaken van de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen) – deels op basis van het Unierecht – beroepen ingesteld door rechters die worden geraakt door Poolse maatregelen tot verlaging van de pensioenleeftijd van rechters. Die maatregelen zijn door het Hof in zijn arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18)[5], onverenigbaar verklaard met de verplichtingen van de Republiek Polen krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gezien het feit dat ze niet in overeenstemming zijn met de beginselen van onafzetbaarheid en onafhankelijkheid van rechters, die allebei door het Unierecht worden beschermd.

3. Hoewel de nieuw opgerichte tuchtkamer van de Sąd Najwyższy volgens de nationale wetgeving is aangewezen om op de beroepen uitspraak te doen, vraagt de verwijzende rechter zich af of de tuchtkamer voldoende waarborgen voor onafhankelijkheid in de zin van het Unierecht biedt om dergelijke beroepen te behandelen. Deze vraag rijst gelet op het feit dat de groep rechters die in aanmerking komt voor benoeming in de tuchtkamer door de president van de Republiek, wordt geselecteerd door de Krajowa Rada Sądownictwa (nationale raad voor de rechtspraak; hierna: „KRS”),

2 Naast de onderhavige zaken zijn er met betrekking tot de hervorming van het Poolse rechtsstelsel verschillende andere zaken bij het Hof aanhangig, waaronder verzoeken om een prejudiciële beslissing ingediend door de Sąd Najwyższy (C-522/18, C-537/18 en C-668/18), de Naczelny Sąd Administracyjny (hoogste bestuursrechter, Polen) (C-824/18) en lagere rechterlijke instanties van Polen (C-558/18, C-563/18 en C-623/18). De Commissie heeft ook twee inbreukprocedures tegen Polen ingesteld (C-619/18 en C-192/18). Ter wille van de duidelijkheid wijs ik erop dat de zaken die tot dusver met betrekking tot de hervorming van het Poolse rechtsstelsel bij het Hof aanhangig zijn gemaakt, handelen over: 1) de verlaging van de pensioenleeftijd van de rechters van de Sąd Najwyższy en de verlening aan de president van de Republiek Polen van de discretionaire bevoegdheid om de ambtstermijn van de rechters van de Sąd Najwyższy te verlengen [zie arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531), en conclusie van advocaat-generaal Tanchev in de zaak Commissie/Polen (C-619/18, EU:C:2019:325)]; 2) vermeende discriminatie op grond van geslacht als gevolg van het feit dat de pensioenleeftijd van gewone rechters, rechters en aanklagers van de Sąd Najwyższy voor vrouwen en voor mannen tot een andere leeftijd is verlaagd, en de verlening aan de minister van Justitie van de bevoegdheid om de ambtstermijn van gewone rechters te verlengen [zie conclusie van advocaat-generaal Tanchev in de zaak Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties) (C-192/18, EU:C:2019:529)], en 3) de tuchtregels voor rechters [zie conclusie van advocaat-generaal Tanchev in de zaak Miasto Łowicz e.a. (C-558/18 en C-563/18), die op 24 september 2019 wordt genomen].

3 COM(2017) 835 final, 20 december 2017 (hierna: „met redenen omkleed voorstel”). In dat met redenen omkleed voorstel maakte de Commissie bezwaar tegen in het bijzonder de volgende maatregelen: 1) de Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (de wet tot wijziging van de wet inzake de nationale school voor de zittende en staande magistratuur, de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken en sommige andere wetten) van 11 mei 2017 (Dz.U. van 2017, volgnr. 1139, zoals gewijzigd); 2) de Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (de wet tot wijziging van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken) van 12 juli 2017 (Dz.U. van 2017, volgnr. 1452, zoals gewijzigd); 3) de Ustawa o Sądzie Najwyższym (nieuwe wet inzake de Sąd Najwyższy) van 8 december 2017 (Dz.U. van 2018, volgnr. 5, zoals gewijzigd), en 4) de Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (wet tot wijziging van de wet inzake de Krajowa Rada Sądownictwa en bepaalde andere wetten) van 8 december 2017 (Dz.U. van 2018, volgnr. 3, zoals gewijzigd). In de onderhavige zaken gaat het om de twee laatstgenoemde maatregelen.

4 Zie bijvoorbeeld Europese Commissie voor democratie door middel van het recht van de Raad van Europa (Commissie van Venetië), advies nr. 904/2017 van 11 december 2017 betreffende het wetsvoorstel tot wijziging van de wet inzake de Krajowa Rada Sądownictwa, betreffende het wetsvoorstel van de Poolse president tot wijziging van de wet op de Sąd Najwyższy en betreffende de wet op de organisatie van de gewone rechtbanken, CDL-AD(2017)031 (hierna: „advies nr. 904/2017 van de Commissie van Venetië”); Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties, verslag van de speciaal rapporteur van de VN voor de onafhankelijkheid van rechters en advocaten inzake zijn missie naar Polen, 5 april 2018, A/HRC/38/38/Add.1 (hierna: „VN-verslag inzake Polen van 2018”); Bureau voor democratische instellingen en mensenrechten van de Organisatie voor veiligheid en samenwerking in Europa (OVSE), slotadvies inzake een aantal ontwerpwijzigingen in de wet inzake de Krajowa Rada Sądownictwa en bepaalde andere wetten van Polen, 5 mei 2017, JUD-POL/305/2017-Final (hierna: „slotadvies van de OVSE inzake Polen van 2017”) en advies inzake een aantal bepalingen van het wetsvoorstel inzake de Poolse Sąd Najwyższy (van 26 september 2017), 13 november 2017, JUD-POL/315/2017.

5 EU:C:2019:531.

zijnde de instantie die de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in Polen moet waarborgen. De onafhankelijkheid van de KRS, op zijn beurt, is evenwel twijfelachtig geworden gelet op de Poolse wetgeving tot wijziging van de wijze waarop de rechters-leden ervan worden benoemd. Het zijn thans in eerste instantie de wetgevende en de uitvoerende macht die beslissen over de samenstelling ervan.

4. Ook zijn er specifiekere bedenkingen gemaakt over de door de KRS aangewende procedure voor de selectie van de rechters van de tuchtkamer.

5. De hamvraag die het Hof in de onderhavige zaken moet beantwoorden, is dus of de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy, gelet op de wijze waarop de leden van de KRS worden benoemd en de werkwijze bij de selectie van de rechters van de tuchtkamer, voldoet aan de Unierechtelijke vereisten van onafhankelijkheid.

6. Mocht het Hof oordelen dat de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy niet aan deze vereisten voldoet, dan wenst de verwijzende rechter ook te vernemen of hij op grond van het Unierecht nationale wettelijke bepalingen buiten toepassing mag laten wanneer deze bepalingen kunnen worden opgevat als een beletsel voor deze rechter om zich in de hoofdgedingen bevoegd te verklaren.

7. Bijgevolg wordt het Hof door de verwijzende rechter in wezen verzocht om een nadere uitwerking van zijn rechtspraak inzake de verplichtingen van de lidstaten krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") tot waarborging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht met het oog op handhaving van de eerbiediging van de rechtsstaat binnen de rechtsorde van de Unie.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

8. Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU luidt:

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

9. Artikel 47, eerste en tweede alinea, van het Handvest luidt:

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

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. [...]"

B. Pools recht

1. Bepalingen inzake de verlaging van de pensioenleeftijd van de rechters van de Sąd Najwyższy

10. In artikel 30, lid 1, van de Ustawa o Sądzie Najwyższym (wet van 23 november 2002 inzake de Sąd Najwyższy; hierna: „USN 2002") (Dz.U. nr. 240 van 2002, volgnr. 2052, zoals gewijzigd) was de pensioenleeftijd voor rechters van de Sąd Najwyższy vastgesteld op 70 jaar, tenzij een rechter uiterlijk zes maanden voor het bereiken van de leeftijd van 70 jaar bij de president van de Sąd Najwyższy een verklaring indiende waarmee hij aangaf dat hij zijn functie wilde blijven uitoefenen en een gezondheidsattest overlegde. In dat geval kon die rechter op grond van artikel 30, lid 5, van deze wet automatisch zijn ambt uitoefenen tot de leeftijd van 72 jaar.

11. Op 20 december 2017 heeft de president van de Republiek de Ustawa o Sądzie Najwyższym (wet inzake de Sąd Najwyższy) van 8 december 2017 (Dz.U. van 2018, volgnr. 5, zoals gewijzigd) (hierna: „USN 2017") ondertekend, die op 3 april 2018 in werking is getreden.

12. Ingevolge artikel 37, leden 1 tot en met 4, van de USN 2017 moet een rechter in de Sąd Najwyższy in beginsel met pensioen gaan zodra hij de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt, tenzij hij binnen de gespecificeerde termijn een verklaring indient met zijn intentie om zijn ambt te blijven bekleden, hij daarbij tevens een attest overlegt waaruit blijkt dat hij in goede gezondheid verkeert en de president van de Republiek ermee instemt dat hij zijn ambt van rechter blijft bekleden. Volgens de in deze bepalingen vastgelegde procedure dient de president van de Republiek alvorens in te stemmen de KRS te verzoeken om advies. Volgens artikel 111, lid 1, van die wet moesten rechters in de Sąd Najwyższy die uiterlijk op 3 juli 2018 de leeftijd van 65 jaar hadden bereikt per 4 juli 2018 met pensioen gaan, tenzij zij voornoemde documenten binnen een bepaalde termijn hadden ingediend en de president van de Republiek toestemming had verleend volgens de procedure van artikel 37.

2. Bepalingen inzake de tuchtkamer

13. Op grond van artikel 133 van de USN 2017 is onder andere een nieuwe kamer bij de Sąd Najwyższy met ingang van 3 april 2018 in het leven geroepen, de zogenoemde tuchtkamer.

14. Artikel 20 van de USN 2017 luidt:

„Wat betreft de tuchtkamer en de rechters die hierin zitting hebben, worden de prerogatieven van de eerste president van de Sąd Najwyższy zoals gedefinieerd in:

1) artikel 14, lid 1, punten 1, 4 en 7, artikel 31, lid 1, artikel 35, lid 2, artikel 36, lid 6, artikel 40, leden 1 en 4, en artikel 51, leden 7 en 14, uitgeoefend door de president van de Sąd Najwyższy die leiding geeft aan de werkzaamheden van de tuchtkamer;

2) artikel 14, lid 1, punt 2, en artikel 55, lid 3, tweede volzin, uitgeoefend door de eerste president van de Sąd Najwyższy in overeenstemming met de president van de Sąd Najwyższy die leiding geeft aan de werkzaamheden van de tuchtkamer."

15. Artikel 27 van de USN 2017 bepaalt het volgende:

„1. De tuchtkamer is bevoegd voor:

1) tuchtprocedures;

   a) zaken betreffende rechters van de Sąd Najwyższy;

[...]

2) zaken betreffende het arbeids- en socialezekerheidsrecht met betrekking tot rechters van de Sąd Najwyższy;

3) zaken betreffende de verplichte pensionering van rechters van de Sąd Najwyższy."

16. Artikel 29 van de USN 2017 luidt:

„De rechters van de Sąd Najwyższy worden ter uitvoering van dit ambt benoemd door de president van de Republiek Polen, op voordracht van de [KRS]."

17. Artikel 79 van de USN 2017 luidt als volgt:

„Arbeidsrechtelijke en socialezekerheidszaken betreffende rechters van de Sąd Najwyższy en zaken in verband met de pensionering van een rechter van de Sąd Najwyższy worden behandeld door:

1) in eerste aanleg: de Sąd Najwyższy in de samenstelling van één rechter van de tuchtkamer;

2) in tweede aanleg: de Sąd Najwyższy in de samenstelling van drie rechters van de tuchtkamer."

18. Artikel 131 van de USN 2017, zoals gewijzigd bij artikel 1, punt 14, van de Ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (wet tot wijziging van de USN 2017) van 12 april 2018 (Dz.U. van 2018, volgnr. 847) (eerste wijzigingswet van 12 april 2018)[6], die op 9 mei 2018 in werking is getreden, luidt als volgt:

„Rechters die op de datum van inwerkingtreding van deze wet deel uitmaken van andere kamers van de Sąd Najwyższy kunnen worden overgeplaatst naar de tuchtkamer. Uiterlijk op de dag waarop alle rechters van de Sąd Najwyższy die zitting hebben in de tuchtkamer voor het eerst zijn benoemd, dient de rechter die een ambt bekleedt in een andere kamer van de Sąd Najwyższy bij de [KRS] een verzoek in om overplaatsing naar de tuchtkamer, na instemming van de eerste president van de Sąd Najwyższy en de president van de Sąd Najwyższy die leiding geeft aan de werkzaamheden van de tuchtkamer en de kamer waarvan de rechter die het verzoek tot overplaatsing indient deel uitmaakt. Tot de dag waarop alle ambten in de tuchtkamer voor het eerst zijn bezet, wordt een rechter van de Sąd Najwyższy in de tuchtkamer benoemd door de president van de Republiek Polen op voordracht van de [KRS]."

3. Bepalingen inzake de KRS

19. Artikel 186, lid 1, van de Poolse grondwet luidt:

„De [KRS] ziet toe op de onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties en de rechters."

20. Artikel 187 van de Poolse grondwet bepaalt het volgende:

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

1) de eerste president van de Sąd Najwyższy, de minister van Justitie, de voorzitter van de Naczelny Sąd Administracyjny en een door de president van de Republiek aangewezen lid;

6 De oude versie van artikel 131 van de USN 2017 luidde: „Totdat alle ambten van rechter in de Sąd Najwyższy in de tuchtkamer zijn bezet, wordt geen rechter uit een andere kamer naar die kamer overgeplaatst."

2) vijftien leden die worden gekozen uit de rechters van de Sąd Najwyższy, de gewone rechtbanken, de administratieve rechtbanken en de militaire rechtbanken;

3) vier leden die door de Sejm [lagerhuis van het Poolse parlement] worden gekozen uit de afgevaardigden en twee leden die door de Senat [hogerhuis van het Poolse parlement] worden gekozen uit de senatoren.

2. De [KRS] kiest uit zijn midden een voorzitter en twee vicevoorzitters.

3. De leden van de [KRS] worden gekozen voor een termijn van vier jaar.

4. Het reglement, het werkterrein en de werkwijze van de [KRS] alsook de wijze waarop zijn leden worden gekozen, worden bij wet bepaald."

21. De KRS valt onder de Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (wet inzake de nationale raad voor de rechtspraak) van 12 mei 2011 (Dz.U. nr. 126 van 2011, volgnr. 714, zoals gewijzigd en geconsolideerd, Dz.U. van 2019, volgnr. 84) (hierna: „wet inzake de KRS"). Deze wet is gewijzigd bij onder andere de Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzonie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (wet tot wijziging van de wet inzake de KRS en bepaalde andere wetten) van 8 december 2017 (Dz.U. van 2018, volgnr. 3, zoals gewijzigd) (hierna: „wijzigingswet van 2017 inzake de KRS"), die op 17 januari 2018 in werking is getreden.[7]

22. Bij artikel 1, punt 1, van de wijzigingswet van 2017 inzake de KRS is een artikel 9a in de wet inzake de KRS ingevoegd dat het volgende bepaalt:

„1. De Sejm kiest uit de rechters van de Sąd Najwyższy, de gewone rechtbanken, de administratieve rechtbanken en de militaire rechtbanken 15 leden voor de [KRS], voor een gemeenschappelijk mandaat van vier jaar.

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

3. Het gemeenschappelijk mandaat van de uit de rechters gekozen nieuwe leden van de [KRS] vangt aan op de dag nadat zij zijn gekozen. De uittredende leden van de [KRS] oefenen hun ambt uit tot op het moment dat het gemeenschappelijk mandaat van de nieuwe leden van de [KRS] aanvangt."

23. Krachtens artikel 1, punten 2 en 3, van de wijzigingswet van 2017 inzake de KRS is artikel 11 van de wet inzake de KRS ingetrokken[8] en zijn de artikelen 11a tot en met 11e in de wet inzake de KRS opgenomen met betrekking tot de procedure voor de verkiezing van de 15 rechters-leden van de KRS.

24. Artikel 11a, lid 2, van de wet inzake de KRS luidt:

„Groepen die ten minste 1) 2 000 burgers van de Republiek Polen die 18 jaar of ouder zijn, volledig handelingsbekwaam zijn en over hun burgerrechten beschikken, of 2) 25 rechters, met uitzondering van gepensioneerde rechters, verenigen, zijn gerechtigd om een kandidaat-lid van de [KRS] voor te dragen."

7 Ingevolge artikel 10 van de wijzigingswet van 2017 inzake de KRS is een aantal bepalingen, waaronder artikel 11a van de wet inzake de KRS, op 3 januari 2018 in werking getreden.

8 Krachtens het oude artikel 11 van de wet inzake de KRS kozen diverse geledingen van de rechterlijke macht de 15 rechters-leden uit hun midden, namelijk de Sąd Najwyższy (2 leden), de administratieve rechtbanken (2 leden), de rechterlijke instanties voor beroep (2 leden), de regionale en districtsrechtbanken (8 leden) en de militaire rechtbanken (1 lid).

25. Artikel 11d van de wet inzake de KRS bepaalt voorts:

„1. De voorzitter van de Sejm nodigt de parlementaire fracties uit om binnen een termijn van zeven dagen kandidaten aan te duiden voor de posten van lid van de [KRS].

2. Een parlementaire fractie wijst voor de posten van lid van de [KRS], uit de rechters wier voordrachten overeenkomstig artikel 11a zijn ingediend, niet meer dan negen kandidaten aan.

3. Indien het totale aantal door de parlementaire fracties voorgedragen kandidaten minder dan 15 bedraagt, wijst het bestuur van de Sejm kandidaten aan uit de overeenkomstig artikel 11a voorgestelde kandidaten, tot het aantal van 15 is bereikt.

4. De bevoegde parlementaire commissie stelt een lijst op van kandidaten door uit de overeenkomstig de leden 2 en 3 voorgedragen kandidaten 15 kandidaten te kiezen voor de posten van lid van de [KRS], met dien verstande dat er ten minste één kandidaat wordt opgenomen van iedere parlementaire fractie die werkzaam is geworden binnen een termijn van zestig dagen na de eerste zitting van het wetgevend jaar waarin de verkiezing heeft plaatsgevonden, voor zover die kandidaat is voorgedragen door de fractie in het kader van de in lid 2 bedoelde voordracht.

5. Tijdens de eerstvolgende zitting worden de leden van de [KRS] voor een gemeenschappelijk mandaat van vier jaar door de Sejm gekozen met een meerderheid van drie vijfde van de stemmen, in aanwezigheid van ten minste de helft van het wettelijk aantal afgevaardigden, waarbij wordt gestemd over de in lid 4 bedoelde lijst van kandidaten.

6. Indien de leden van de [KRS] niet worden gekozen volgens de in lid 5 bedoelde procedure, kiest de Sejm de leden van de [KRS] met volstrekte meerderheid van de stemmen, in aanwezigheid van ten minste de helft van het wettelijk aantal afgevaardigden, waarbij wordt gestemd over de in lid 4 bedoelde lijst van kandidaten. [...]”

26. Artikel 6 van de wijzigingswet van 2017 inzake de KRS luidt:

„De ambtstermijn van de leden van de [KRS] als bedoeld in artikel 187, lid 1, punt 2, van de grondwet van de Republiek Polen, die zijn gekozen op basis van de huidige bepalingen, geldt tot de dag vóór de aanvang van de ambtstermijn van de nieuwe leden van de [KRS], maar overschrijdt niet de termijn van negentig dagen na de datum van inwerkingtreding van deze wet, tenzij deze eerder is verstreken wegens het verstrijken van de ambtstermijn.”

27. Bij de Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (wet tot wijziging van de wet op de rechterlijke organisatie en bepaalde andere wetten) van 20 juli 2018 (Dz.U. van 2018, volgnr. 1443; hierna: „wet van 20 juli 2018”) is aan artikel 35 van de wet inzake de KRS een lid 3 toegevoegd, waarin het volgende wordt bepaald:

„1. Indien er meerdere kandidaten zijn voor het ambt van rechter of rechter-in-opleiding, stelt het team een lijst van aanbevolen kandidaten op.

2. Bij de bepaling van de volgorde van de kandidaten op de lijst houdt het team eerst rekening met de beoordeling van de kwalificaties van de kandidaten en daarenboven met:

1) beroepservaring, inclusief ervaring met het toepassen van wettelijke bepalingen, wetenschappelijke werkzaamheden, beoordelingen van leidinggevenden, aanbevelingen, publicaties en andere documenten die bij het aanvraagformulier zijn gevoegd;

2) het advies van het college van de bevoegde rechtbank en de beoordeling van de bevoegde algemene vergadering van rechters.

3. Het ontbreken van de in lid 2 bedoelde documenten vormt geen beletsel voor de opstelling van een lijst van aanbevolen kandidaten."

28. Bij de wijzigingswet van 2017 inzake de KRS respectievelijk de wet van 20 juli 2018 werden de leden 1a en 1b toegevoegd aan artikel 44 van de wet inzake de KRS, waarin het volgende wordt bepaald:

„1. Een deelnemer aan de procedure kan bij de Sąd Najwyższy beroep instellen op grond dat de beslissing van de [KRS] onwettig is, tenzij in afzonderlijke bepalingen anders is bepaald. [...]

1a. In individuele gevallen betreffende een benoeming in het ambt van rechter in de Sąd Najwyższy kan beroep worden ingesteld bij de Naczelny Sąd Administracyjny. In deze gevallen is het niet mogelijk om beroep aan te tekenen bij de Sąd Najwyższy. Een beroep bij de Naczelny Sąd Administracyjny kan niet worden gebaseerd op een vermeende onjuiste beoordeling of de kandidaten voldoen aan de criteria die in aanmerking worden genomen bij de beslissing over het voornemen tot benoeming in het ambt van rechter in de Sąd Najwyższy.

1b. Indien niet alle deelnemers aan de procedure de in artikel 37, lid 1, bedoelde beslissing hebben aangevochten, wordt de beslissing in individuele gevallen betreffende een benoeming in het ambt van rechter in de Sąd Najwyższy definitief, voor zover mede omvattend de beslissing tot indiening van het voornemen tot benoeming in het ambt van rechter in de Sąd Najwyższy en de beslissing om geen voordracht tot benoeming als rechter bij die rechterlijke instantie in te dienen, in het geval van deelnemers aan de procedure die geen beroep hebben ingesteld. [...]"

4. Wet van 21 november 2018

29. Op 17 december 2018 heeft de president van de Republiek de Ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (wet tot wijziging van de wet inzake de Sąd Najwyższy) van 21 november 2018 (Dz.U. van 2018, volgnr. 2507) (hierna: „wet van 21 november 2018") ondertekend. Deze wet is op 1 januari 2019 in werking getreden. Krachtens artikel 1 van die wet worden artikel 37, leden 1a tot en met 4, en artikel 111, lid 1, van de USN 2017 ingetrokken en wordt artikel 37, lid 1, van diezelfde wet in die zin gewijzigd dat alleen rechters van de Sąd Najwyższy die na de datum van inwerkingtreding van de wet van 21 november 2018 in functie zijn getreden op de leeftijd van 65 jaar met pensioen gaan, terwijl de bepalingen van artikel 30 van de USN 2002 van toepassing zijn op rechters van de Sąd Najwyższy die vóór die datum in functie zijn getreden.

30. Artikel 2, lid 1, van de wet van 21 november 2018 luidt:

„Vanaf de datum van inwerkingtreding van deze wet wordt elke rechter van de Sąd Najwyższy of een rechter van de Naczelny Sąd Administracyjny die op grond van artikel 37, leden 1 tot en met 4, of van artikel 111, lid 1 of lid 1a van de [USN 2017] met pensioen is gegaan, herbenoemd in de functies die hij uitoefende op de datum van inwerkingtreding van de [USN 2017]. De uitoefening van de functie van rechter in de Sąd Najwyższy of de Naczelny Sąd Administracyjny wordt geacht ononderbroken te zijn voortgezet."

31. Artikel 4 van de wet van 21 november 2018 bepaalt voorts het volgende:

„1. De op grond van artikel 37, lid 1, en artikel 111, leden 1 tot en met 1b, van de [USN 2017] ingeleide procedures en de beroepsprocedures die op de datum van inwerkingtreding van deze wet aanhangig zijn, worden beëindigd.

2. Procedures om vast te stellen of er sprake is van een aanstelling als rechter in actieve dienst in de Sąd Najwyższy of de Naczelny Sąd Administracyjny met betrekking tot de in artikel 2, lid 1, bedoelde rechters, die op de datum van inwerkingtreding van deze wet ingeleid en aanhangig zijn, worden beëindigd. [...]"

III. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

32. Zaak C-585/18 betreft een door A.K., rechter in de Naczelny Sąd Administracyjny, tegen de KRS ingesteld beroep. Volgens de verwijzingsbeslissing had A.K. op 3 juli 2018 de leeftijd van 65 jaar bereikt en overeenkomstig artikel 37 en artikel 111, lid 1, van de USN 2017 een verklaring ingediend om het ambt van rechter te blijven bekleden. Die maatregelen zijn door het Hof in zijn arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) onverenigbaar met het Unierecht verklaard.[9]

33. Krachtens de procedure van artikel 37 van de USN 2017 heeft de KRS besloten om negatief te adviseren. A.K. heeft hiertegen beroep ingesteld en tevens verzocht om opschorting van de tenuitvoerlegging van het besluit bij de Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych van de Sąd Najwyższy. Ter ondersteuning van dat beroep voert A.K. aan dat er sprake is van onder meer schending van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, alsmede van artikel 9, lid 1, van richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.[10] In laatstgenoemde context voert A.K. discriminatie op grond van leeftijd aan.

34. De zaken C-624/18 en C-625/18 betreffen beroepen die door CP en DO, rechters in de Sąd Najwyższy, zijn ingesteld tegen de Sąd Najwyższy. Volgens de verwijzingsbeslissingen hadden die rechters op 3 juli 2018 de leeftijd van 65 jaar bereikt, maar hebben zij geen verklaringen ingediend overeenkomstig artikel 37 en artikel 111, lid 1, van de USN 2017 om het ambt van rechter te blijven bekleden.

35. Nadat zij in kennis waren gesteld van de verklaring van de president van de Republiek dat hun pensioen op 4 juli 2018 was ingegaan, hebben CP en DO bij de kamer voor arbeids- en socialezekerheidszaken van de Sąd Najwyższy beroep ingesteld ter verkrijging van een verklaring dat hun aanstelling als rechters in actieve dienst met ingang van die datum niet omgezet was in een arbeidsverhouding van gepensioneerde rechter. Ook hebben zij om voorlopige maatregelen verzocht. Ter ondersteuning van hun beroepen stellen CP en DO onder meer schending van het in artikel 2, lid 1, van richtlijn 2000/78 neergelegde verbod op discriminatie op grond van leeftijd.[11] In die beroepen komen CP en DO eveneens op tegen maatregelen die door het Hof in zijn arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) onverenigbaar met het Unierecht zijn verklaard.[12]

36. De kamer voor arbeids- en socialezekerheidszaken van de Sąd Najwyższy, waarbij A.K., CP en DO (hierna tezamen: „verzoekers") beroep hebben ingesteld, merkt onder andere het volgende op.

9 EU:C:2019:531.

10 PB 2000, L 303, blz. 16. Artikel 9, lid 1, van richtlijn 2000/78 luidt: „De lidstaten zorgen ervoor dat eenieder die zich door niet-toepassing van het beginsel van gelijke behandeling benadeeld acht, toegang krijgt tot gerechtelijke en/of administratieve procedures, en wanneer zij zulks passend achten, ook tot bemiddelingsprocedures, voor de naleving van de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen, zelfs na beëindiging van de verhouding waarin deze persoon zou zijn gediscrimineerd."

11 Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2000/78 luidt: „Voor de toepassing van deze richtlijn wordt onder het beginsel van gelijke behandeling verstaan de afwezigheid van elke vorm van directe of indirecte discriminatie op basis van een van de in artikel 1 genoemde gronden." Artikel 1 van die richtlijn verwijst onder andere naar discriminatie op grond van leeftijd.

12 EU:C:2019:531.

37. Tot de inwerkingtreding van de USN 2017 was de kamer voor arbeids- en socialezekerheidszaken van de Sąd Najwyższy [13] bevoegd om kennis te nemen van beroepen tegen besluiten van de KRS en in arbeidsrechtelijke geschillen betreffende rechters in de Sąd Najwyższy werd uitspraak gedaan door de arbeidsrechter. Ingevolge artikel 27, lid 1, punten 2 en 3, van de USN 2017 is thans de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy bevoegd om deze zaken te behandelen. [14] Ten tijde van de verwijzingsbeslissingen waren evenwel geen rechters in de tuchtkamer benoemd, zodat deze de facto niet bestond.

38. Met betrekking tot de zaken C-624/18 en C-625/18 vraagt de verwijzende rechter zich derhalve af of hij, aangezien geen rechters in de tuchtkamer zijn benoemd, de nationale bepalingen tot toekenning van bevoegdheid aan de tuchtkamer buiten toepassing mag laten en zichzelf bevoegd mag verklaren gelet op het vereiste van een doeltreffende bescherming van verzoekers' rechten uit hoofde van het Unierecht inzake leeftijdsdiscriminatie. [15] De verwijzende rechter is van oordeel dat, aangezien er geen rechterlijke instantie is die in de hoofdgedingen rechtsbescherming zou kunnen bieden, deze bepalingen, voor zover zij de kamer voor arbeids- en socialezekerheidszaken van de Sąd Najwyższy uitsluiten, onverenigbaar moeten worden geacht met artikel 47 van het Handvest en artikel 9, lid 1, van richtlijn 2000/78. De verwijzende rechter merkt tevens op dat deze kwestie irrelevant zou kunnen worden omdat er, lopende de hoofdgedingen, rechters zijn benoemd in de nieuw opgerichte kamers van de Sąd Najwyższy.

39. In ieder geval betwijfelt de verwijzende rechter of de procedure voor de selectie van rechters in de tuchtkamer voldoende waarborgen voor onafhankelijkheid biedt, zoals wordt voorgeschreven door het Unierecht, aangezien de rechters door de president van de Republiek moeten worden benoemd op voordracht van de KRS. [16] Hij wijst erop dat de wijzigingswet van 2017 inzake de KRS een mechanisme heeft ingevoerd voor de selectie van de rechters-leden van de KRS, krachtens hetwelk deze leden voortaan worden geselecteerd door de Sejm (lagerhuis van het Poolse parlement) en niet meer door rechters. Dit betekent dat de leden van de hoogste rechterlijke instantie in Polen worden benoemd door een lichaam waarvan de samenstelling in hoofdzaak door de wetgevende en de uitvoerende macht wordt bepaald.

40. De verwijzende rechter merkt voorts op dat de benoeming van de huidige leden van de KRS niet transparant is, dat de rechters-leden van de KRS niet representatief zijn voor de gehele rechtsgemeenschap, dat de werkzaamheden van de KRS geen blijk geven van standpunten die zijn ingenomen ter verdediging van de onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy en zijn rechters en dat, zoals zou blijken uit de procedure in de zaak C-585/18, de praktijk van de KRS bij het nemen van een beslissing over verzoeken van rechters van de Sąd Najwyższy die de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt en hun ambt willen blijven bekleden, erop neerkomt dat er negatieve adviezen worden uitgebracht die onvoldoende redenen geven om de president van de Republiek Polen in staat te stellen een mening te vormen over de kandidaat in kwestie.

41. Met betrekking tot de selectieprocedure van de in de tuchtkamer te benoemen rechters geeft de verwijzende rechter aan dat de Sąd Najwyższy is uitgesloten van deelname aan die procedure en dat tot de dag waarop alle posten in de tuchtkamer voor het eerst zijn vervuld enkel rechters van de Sąd Najwyższy die door de President van de Republiek zijn benoemd in die kamer kunnen zitten. Hij vermeldt onder meer ook dat de procedure is gewijzigd. Krachtens de artikelen 35 en 44 van de wet inzake de KRS is de verplichting voor kandidaten om de vereiste documenten met betrekking tot hun kwalificaties in te dienen als onderdeel van de opstelling van een lijst van aanbevolen kandidaten

13 De verwijzende rechter merkt op dat deze kamer vóór de inwerkingtreding van de USN 2017 werd aangeduid als kamer voor arbeids-, socialezekerheids- en openbaarbestuurszaken.

14 Wat zaak C-585/18 betreft merkt de verwijzende rechter op dat dit van toepassing is op de rechters in de Naczelny Sąd Administracyjny.

15 De verwijzende rechter verwijst naar de arresten van 9 maart 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49); 19 juni 1990, Factortame e.a. (C-213/89, EU:C:1990:257), en 13 maart 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163).

16 De verwijzende rechter vermeldt in het bijzonder de arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), en 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

afgeschaft, respectievelijk een regel ingevoerd dat als tegen een voornemen in een individueel geval betreffende de benoeming tot rechter in de Sąd Najwyższy niet door alle deelnemers aan de procedure beroep wordt ingesteld, het deel van het voornemen betreffende de beslissing om een benoemingsvoorstel voor een ambt van rechter in de Sąd Najwyższy in te dienen geldigheid verkrijgt. De verwijzende rechter merkt op dat dit bijgevolg in de weg staat aan een doeltreffende rechterlijke toetsing. Verder wijst de verwijzende rechter erop dat het bij de voorgedragen kandidaten voor de tuchtkamer mede gaat om personen die de politieke autoriteiten het een en ander verplicht zijn.

42. Mocht het Hof vaststellen dat de tuchtkamer niet voldoet aan de Unierechtelijke vereisten van onafhankelijkheid, dan wenst de verwijzende rechter te vernemen of hij de bepalingen van het nationale recht die uitsluiten dat hij in deze geschillen bevoegdheid heeft, buiten toepassing mag laten.[17] Wat betreft de zaken C-624/18 en C-625/18 is de verwijzende rechter van oordeel dat, om de doeltreffendheid van het Unierecht te waarborgen, de kamer voor arbeids- en socialezekerheidszaken van de Sąd Najwyższy op grond van haar algemene bevoegdheid inzake arbeidsgeschillen waarbij discriminatie een rol speelt kennis kan nemen van de beroepen in de hoofdgedingen waarin het gaat om vermeende leeftijdsdiscriminatie in de zin van richtlijn 2000/78.[18]

43. In deze context heeft de Sąd Najwyższy in zaak C-585/18 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 267, derde alinea, VWEU junctis artikel 19, lid 1, en artikel 2 VEU en artikel 47 van het [Handvest] aldus worden uitgelegd dat een nieuwe kamer bij een rechterlijke instantie van een lidstaat die in laatste instantie uitspraak doet, die bevoegd is om kennis te nemen van het beroep van een nationale rechter en die uitsluitend is samengesteld uit rechters die zijn geselecteerd door een nationaal orgaan dat belast is met het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties (Krajowa Rada Sądownictwa), maar wegens de wijze waarop dat orgaan is samengesteld en functioneert niet gegarandeerd van de wetgevende en de uitvoerende macht onafhankelijk is, een onafhankelijk gerecht in de zin van het Unierecht is?

2) Ingeval de eerste prejudiciële vraag ontkennend wordt beantwoord, moet artikel 267, derde alinea, VWEU junctis artikel 19, lid 1, en artikel 2 VEU en artikel 47 van het [Handvest] dan aldus worden uitgelegd dat een onbevoegde kamer van een rechterlijke instantie van een lidstaat die in laatste instantie uitspraak doet, die voldoet aan de vereisten van het Unierecht voor een rechterlijke instantie en waarbij beroep is ingesteld in een Unierechtelijk geschil, de bepalingen van nationaal recht buiten toepassing moet laten die haar ter zake onbevoegd verklaren?”

44. De Sąd Najwyższy heeft in de zaken C-624/18 en C-625/18 eveneens de behandeling van de zaken geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 47 van het [Handvest] juncto artikel 9, lid 1, van [richtlijn 2000/78] aldus worden uitgelegd dat een rechterlijke instantie van een lidstaat die in laatste instantie uitspraak doet, wanneer daarbij een vordering wordt ingesteld wegens schending van het verbod op discriminatie op grond van leeftijd ten aanzien van een rechter van deze rechterlijke instantie en er tevens wordt verzocht om bewarende maatregelen – met het oog op de waarborging van de aan het Unierecht ontleende rechten door vaststelling van een voorlopige maatregel op grond van het nationale recht – moet weigeren nationale bepalingen toe te passen die de bevoegdheid in de zaak waarin het beroep in rechte is ingesteld, voorbehouden aan een organisatorische eenheid van deze instantie die niet actief is omdat daarin geen rechters zijn benoemd?

17 De verwijzende rechter verwijst naar de arresten van 9 maart 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49), en 17 april 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257).

18 De verwijzende rechter verwijst naar de arresten van 22 mei 2003, Connect Austria (C-462/99, EU:C:2003:297), en 2 juni 2005, Koppensteiner (C-15/04, EU:C:2005:345).

2) Ingeval rechters worden benoemd in de organisatorische eenheid die krachtens nationaal recht voor de beslissing op de ingestelde vordering bevoegd is, moet artikel 267, derde alinea, VWEU junctis artikel 19, lid 1, en artikel 2 VEU en artikel 47 van het [Handvest] dan aldus worden uitgelegd dat een nieuwe kamer van een rechterlijke instantie van een lidstaat die in laatste instantie uitspraak doet, die bevoegd is om kennis te nemen van het beroep van een nationale rechter in eerste of tweede aanleg en die uitsluitend is samengesteld uit rechters die zijn geselecteerd door een nationaal orgaan dat belast is met het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties, te weten de [KRS], maar wegens de wijze waarop dat orgaan is samengesteld en functioneert niet gegarandeerd van de wetgevende en de uitvoerende macht onafhankelijk is, een onafhankelijk gerecht in de zin van het Unierecht is?

3) Ingeval de tweede prejudiciële vraag ontkennend wordt beantwoord, moet artikel 267, derde alinea, VWEU junctis artikel 19, lid 1, en artikel 2 VEU en artikel 47 van het [Handvest] dan aldus worden uitgelegd dat een onbevoegde kamer van een rechterlijke instantie van een lidstaat die in laatste instantie uitspraak doet, die voldoet aan de vereisten van het Unierecht voor een rechterlijke instantie en waarbij beroep is ingesteld in een Unierechtelijk geschil, de bepalingen van nationaal recht buiten toepassing moet laten die haar ter zake onbevoegd verklaren?”

IV. Procedure bij het Hof

45. Bij beslissing van het Hof zijn de onderhavige zaken gevoegd voor de schriftelijke en mondelinge behandeling alsmede voor het arrest.

46. Bij beschikking van 26 november 2018 heeft de president van het Hof ingestemd met de verzoeken van de verwijzende rechter om in de onderhavige zaken uitspraak te doen volgens de versnelde procedure als bedoeld in artikel 23 bis van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. [19]

47. Over de in deze zaken gestelde vragen zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (algemeen openbaar aanklager vertegenwoordigd door het nationaal openbaar ministerie, Polen; hierna: „procureur-generaal”), de Republiek Letland, de Republiek Polen, de Toezichthoudende Autoriteit van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) en de Europese Commissie.

48. Met uitzondering van de Republiek Letland hebben deze partijen, evenals verzoekers, ter terechtzitting van 19 maart 2019 (hierna: „eerste deel van de terechtzitting”) pleidooi gehouden.

49. Tijdens het eerste deel van de terechtzitting verzocht de procureur-generaal om wraking van de president van het Hof, K. Lenaerts, in de onderhavige zaken. Bij beslissing van 29 maart 2019 heeft het Hof, onder voorzitterschap van de vicepresident, dit verzoek afgewezen.

50. Bij brief van 28 maart 2019 heeft de KRS, die niet had deelgenomen aan het eerste deel van de terechtzitting, verzocht om een nieuwe terechtzitting. Op 10 april 2019 heeft het Hof beslist om de terechtzitting in de onderhavige zaken voort te zetten, met name om de KRS in staat te stellen mondelinge opmerkingen te maken.

19 A.K. e.a. (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2018:977).

51. De KRS en de Sąd Najwyższy, als belanghebbenden, samen met verzoekers, de procureur-generaal, de Republiek Polen, de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA en de Europese Commissie, hebben ter terechtzitting van 14 mei 2019 (hierna: „tweede deel van de terechtzitting") pleidooi gehouden.[20]

V. Samenvatting van de opmerkingen van partijen

A. Procedurele bezwaren

52. De procureur-generaal en de Republiek Polen betogen dat de prejudiciële vragen niet-ontvankelijk zijn, omdat zij zonder voorwerp zijn geworden als gevolg van de wet van 21 november 2018. Krachtens die wet zijn de bepalingen van het Poolse recht die ten grondslag liggen aan de geschillen in de hoofdgedingen ingetrokken en die geschillen bestaan niet meer.[21] De Republiek Polen benadrukt ook dat de procedures volgens de Poolse wet nietig zijn, aangezien zij krachtens de artikelen 27 en 79 van de USN 2017 onder de bevoegdheid van de tuchtkamer vallen.

53. De Republiek Polen en de Commissie zijn voorts van mening dat het Hof de eerste vraag in de zaken C-624/18 en C-625/18 niet behoeft te beantwoorden, aangezien er rechters zijn benoemd in de tuchtkamer en die kamer nu rechtsprekende functies uitoefent.

54. De procureur-generaal en de Republiek Polen betogen verder dat de prejudiciële vragen niet-ontvankelijk zijn omdat de situatie in de hoofdgedingen niet het Unierecht betreft. De procureur-generaal benadrukt met name dat artikel 19, lid 1, VEU de Unie geen bevoegdheid verleent met betrekking tot de werking van raden voor de rechtspraak, en dat de onderhavige zaken verschillen van de zaak Associação Sindical dos Juízes Portugueses[22] waarin het Hof uitspraak heeft gedaan. Volgens de procureur-generaal kan artikel 47 van het Handvest niet de basis vormen voor normen die voor de Republiek Polen bindend zijn, aangezien de betrokken Poolse wetgeving inzake de Sąd Najwyższy en de KRS niet neerkomt op tenuitvoerbrenging van het Unierecht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest. Ook wordt volgens de procureur-generaal ingegaan tegen artikel 1, lid 1, van Protocol nr. 30 betreffende de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op de Republiek Polen en het Verenigd Koninkrijk.[23]

55. Verzoekers en de Sąd Najwyższy zijn van mening dat de prejudiciële vragen noodzakelijk blijven, aangezien de wet van 21 november 2018 niet gaat over de te beslechten geschillen. Volgens de Sąd Najwyższy heeft artikel 4 van die wet niet de automatische beëindiging van de geschillen tot gevolg en is de verwijzende rechter ratione materiae de bevoegde kamer in de hoofdgedingen.

56. Volgens de Commissie zijn de prejudiciële vragen – met uitzondering van de eerste vraag in de zaken C-624/18 en C-625/18 – voor de verwijzende rechter noodzakelijk om uitspraak te doen over de prealabele vraag (quaestio in limine litis) welke kamer van de Sąd Najwyższy bevoegd is om de geschillen te beslechten. Zij is van mening dat de wet van 21 november 2018 geen invloed heeft op het antwoord op de prejudiciële vragen, dat de rechtspraak waarop de Republiek Polen zich beroept verschilt van de onderhavige zaken en dat een nationale wetgever het mechanisme van de prejudiciële verwijzing niet mag verstoren.

20 Tijdens het tweede deel van de terechtzitting heeft de president van het Hof verklaard dat – hoewel de tuchtkamer geen partij is in de procedure in de onderhavige zaken in de zin van artikel 23 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, aangezien deze kamer geen partij is in de hoofdgedingen, zoals aangegeven in de verwijzingsbeslissingen van de verwijzende rechter – het Hof de documenten toeliet die op 14 mei 2019 namens de tuchtkamer waren ingediend door de KRS, waaronder met name resolutie nr. 6 van de algemene vergadering van de rechters van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy van 13 mei 2019 houdende het standpunt van die kamer over de onderhavige zaken, waarop ik hieronder in mijn analyse inga (zie punten 140 en 141 van deze conclusie).

21 De Republiek Polen verwijst in het bijzonder naar de arresten van 9 december 2010, Fluxys (C-241/09, EU:C:2010:753), en 27 juni 2013, Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428), en naar de beschikking van 3 maart 2016, Euro Bank (C-537/15, EU:C:2016:143).

22 Arrest van 27 februari 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

23 PB 2016, C 202, blz. 312 (hierna: „Protocol nr. 30").

57. De Commissie voert voorts aan dat de situatie in de hoofdgedingen, waarin verzoekers discriminatie op grond van leeftijd in de zin van richtlijn 2000/78 aanvoeren, binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt op grond van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, en dat artikel 47 van het Handvest daarom ook van toepassing is.

B. Ten gronde

1. Eerste vraag in de zaken C-624/18 en C-625/18 en de in de praktijk nog niet actieve tuchtkamer

58. De Republiek Polen is van mening dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord. Volgens haar zijn de rechten van verzoekers niet geschonden en leidt de weigering van de verwijzende rechter om toepassing te maken van de nationale bepalingen die de bevoegdheid aan de tuchtkamer voorbehouden, tot een situatie waarin geen van de kamers van de Sąd Najwyższy bevoegd is om kennis te nemen van de geschillen. Ook kunnen artikel 47 van het Handvest en artikel 9, lid 1, van richtlijn 2000/78 verzoekers geen steun bieden bij een met de Poolse grondwet strijdige rechtsgang.

59. Volgens de Republiek Letland en de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA moet het Hof deze vraag bevestigend beantwoorden. Volgens de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA bestaat er, wanneer een rechtbank – met de uitsluitende bevoegdheid om een aangelegenheid binnen de werkingssfeer van het Unie- en EER-recht te behandelen – nog niet actief is, de facto geen rechtbank die kennis kan nemen van de zaak. Dit komt neer op een weigering van toegang tot de rechter en de verwijzende rechter is krachtens het Unierecht verplicht om de betrokken nationale bepalingen buiten toepassing te laten en zich bevoegd te verklaren, teneinde ervoor te zorgen dat ter zake van Unierechtelijke vorderingen uitspraak wordt gedaan.[24]

2. Eerste vraag in zaak C-585/18 en tweede vraag in de zaken C-624/18 en C-625/18 en de onafhankelijkheid van de tuchtkamer

60. Verzoekers stellen dat de tuchtkamer niet voldoet aan de criteria waaraan moet zijn voldaan om daadwerkelijke rechtsbescherming in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en het recht op toegang tot een onafhankelijk en onpartijdig gerecht overeenkomstig artikel 47 van het Handvest te waarborgen, aangezien de KRS is benoemd op een wijze die deze kamer afhankelijk maakt van de politieke autoriteiten. Zij zijn van mening dat de selectie van rechters door de KRS ernstige twijfels over de onafhankelijkheid van deze rechters oproept, hetgeen het vertrouwen van de burgers in de rechterlijke macht ondermijnt. Ook moet het begrip „onafhankelijkheid" contextueel worden uitgelegd; daarom is de rechtspraak van het Hof van Justitie over de onafhankelijkheid van een „rechterlijke instantie" als bedoeld in artikel 267 VWEU niet van doorslaggevend belang.

61. Verzoekers wijzen in het bijzonder drie elementen aan die de indruk wekken dat de KRS afhankelijk is van de politieke autoriteiten. Ten eerste worden de rechters die in aanmerking komen voor benoeming door de president van de Republiek in de tuchtkamer geselecteerd door de KRS na de voortijdige beëindiging van de ambtstermijn van de voormalige leden van het KRS, wat strijdig is met artikel 187, lid 3, van de Poolse grondwet, dat voorziet in een ambtstermijn van vier jaar.[25] Ten tweede worden de 15 rechters-leden benoemd door de Sejm en niet door rechters, hetgeen in strijd is met de Europese richtsnoeren[26], met als gevolg dat 23 van de 25 rechters-leden van de KRS uit de

24 De Toezichthoudende Autoriteit van de EVA verwijst naar de arresten van 9 maart 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49), en 19 juni 1990, Factortame e.a. (C-213/89, EU:C:1990:257).

25 Verzoekers verwijzen dienaangaande naar het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM"), 12 maart 2019, Ástráðsson tegen IJsland (CE:ECHR:2019:0312JUD002637418).

26 Verzoekers verwijzen met name naar de aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, CM/Rec(2010)12: Judges: independence, efficiency and responsibilities, 17 november 2010, punt 27 (hierna: „Aanbeveling van 2010").

wetgevende en de uitvoerende macht stammen. Ten derde is de hervorming van de KRS gelijktijdig doorgevoerd met andere hervormingen van de Poolse rechterlijke macht, die er onder meer toe hebben geleid dat het mechanisme van artikel 7, lid 1, VEU tegen de Republiek Polen in werking is gesteld [27] en dat de KRS is geschorst als lid van het Europees Netwerk van raden voor de rechtspraak [28]. Verzoekers hebben ook kritiek op argumenten die zijn gebaseerd op in andere lidstaten gekozen oplossingen, aangezien de situatie in Polen zich door deze drie elementen merkbaar onderscheidt.

62. De KRS betoogt dat het Hof zich moet laten leiden door feiten, niet door indrukken, en dat de tuchtkamer voldoet aan de criteria, met inbegrip van onafhankelijkheid, van de rechtspraak van het Hof inzake artikel 267 VWEU. De KRS oefent geen invloed uit op de tuchtkamer: zodra de KRS specifieke kandidaten heeft aanbevolen, houdt elk verband tussen beide lichamen op. Ook bewerkstelligt de Poolse wetgeving inzake de KRS een betere representativiteit van de rechters-leden en stelt zij groepen rechters in staat kandidaten voor te dragen.

63. De procureur-generaal betoogt dat de wijzigingen in de wijze van benoeming van de leden van de KRS en selectie van de rechters van de tuchtkamer de onafhankelijkheid van de Poolse rechterlijke macht niet in gevaar brengen. Hij benadrukt onder meer dat met de benoeming van de rechters-leden van de KRS door de Sejm verschillende grondwettelijke beginselen worden behartigd, evenals de democratische legitimiteit. Aangezien de KRS geen rechterlijke instantie in de zin van artikel 173 van de Poolse grondwet is, is de Poolse wetgeving inzake de KRS niet in strijd met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en bovendien waarborgt die wetgeving de onpartijdigheid van de activiteiten van de KRS. In het bijzonder heeft de procureur-generaal tijdens het eerste deel van de terechtzitting betoogd dat artikel 44, lid 1b, van de wet inzake de KRS een doeltreffend systeem vormt dat afgewezen kandidaten voor het rechtersambt in staat stelt om in beroep te gaan, zonder de selectieprocedure voor vacante ambten te blokkeren.

64. De procureur-generaal is voorts van mening dat de in de Republiek Polen gekozen aanpak vergelijkbaar is met die in andere lidstaten en dat ten aanzien van de lidstaten niet met twee maten mag worden gemeten. De tuchtkamer geniet brede steun in de Poolse samenleving en de Poolse wetgeving bevat garanties om de onafhankelijkheid ervan te waarborgen. De procureur-generaal heeft tijdens het eerste deel van de terechtzitting tevens verklaard, onder verwijzing naar artikel 131 van de USN 2017, dat de president van de Republiek nieuwe rechters benoemt teneinde de ambten in de tuchtkamer voor het eerst te bezetten, aangezien de benoeming van een rechter in de Sąd Najwyższy samengaat met een ambt in een specifieke kamer, waardoor het niet mogelijk is om een rechter te benoemen die lid is van een andere kamer van die rechterlijke instantie, tenzij die rechter terugtreedt.

65. De Republiek Letland is van mening dat het Hof deze vraag ontkennend moet beantwoorden. Zij benadrukt dat de onafhankelijkheid van rechterlijke instanties en rechters geen doel op zich is, maar een instrument om de democratie en de rechtsstaat te waarborgen en te versterken, evenals een noodzakelijke voorwaarde voor het recht op een eerlijk proces, zoals dat naar onder meer Lets recht is erkend. [29]

66. De Republiek Polen betoogt dat artikel 267, derde alinea, VWEU, artikel 19, lid 1, en artikel 2 VEU en artikel 47 van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat de onafhankelijkheid van een rechter van een nationale rechterlijke instantie op generlei wijze wordt beïnvloed door zijn benoeming in het kader van een nationale procedure waarbij een nationale raad voor de rechtspraak betrokken is

27 Voetnoot 3 van deze conclusie.

28 Europees Netwerk van raden voor de rechtspraak (European Network of Councils for the Judiciary of ENCJ), advies van de raad van bestuur van het ENCJ inzake het lidmaatschap van de KRS in Polen, aangenomen op 16 augustus 2018, beschikbaar op http://www.encj.eu/ (hierna: „ENCJ-advies"). Voetnoot 93 van deze conclusie.

29 De Republiek Letland verwijst in het bijzonder naar het arrest van 18 januari 2010 van de Satversmes tiesa (grondwettelijk hof, Letland), nr. 2009-11–01.

waarvan de oprichting tot de uitsluitende bevoegdheid van de betrokken lidstaat behoort. De procedure voor de selectie van de rechters van de Sąd Najwyższy in Polen, met inbegrip van de tuchtkamer, is in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof inzake onafhankelijkheid in de zin van artikel 267 VWEU.[30] Zoals zij tijdens het eerste en het tweede deel van de terechtzitting heeft benadrukt, mogen de normen voor onafhankelijkheid in de zin van artikel 267 VWEU niet anders worden uitgelegd dan die van artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest, en aangezien de KRS geen rechterlijke instantie is, zijn de vereisten van onafhankelijkheid van rechterlijke instanties er niet op van toepassing.

67. Volgens de Republiek Polen worden de rechters in Polen, met inbegrip van die van de tuchtkamer, op voordracht van de KRS door de president van de Republiek voor onbepaalde tijd benoemd. Bij de uitoefening van zijn grondwettelijk prerogatief om rechters te benoemen is de president van de Republiek niet gebonden door het advies van de KRS en handelt hij in overeenstemming met de Poolse grondwet.[31] Die procedure wijkt niet af van de procedure die geldt in andere lidstaten en rechterlijke instanties van de Unie, waar deelname van vertegenwoordigers van de rechterlijke macht beperkt is, en het feit dat rechters worden geselecteerd door de KRS, die bestaat uit rechters en politici, doet geen afbreuk aan de onafhankelijkheid van de rechters die door de president van de Republiek worden benoemd. Voorts vloeit de onafhankelijkheid van de rechters van de tuchtkamer voort uit een uitgebreid stelsel van waarborgen dat met name verband houdt met hun benoeming voor het leven, onafzetbaarheid, immuniteit, verplichting om apolitiek te blijven en af te zien van de uitoefening van een beroep, en vergoeding.

68. De Republiek Polen voert voorts onder andere aan dat de verkiezing van de 15 rechters-leden van de KRS door de Sejm de democratische legitimiteit en de representativiteit van de KRS versterkt en dat de uitspraak van de Trybunał Konstytucyjny (grondwettelijk hof, Polen) van 25 maart 2019 (K 12/18) twijfels over de verenigbaarheid ervan met de Poolse grondwet heeft weggenomen. Tijdens het eerste deel van de terechtzitting heeft zij er ook op gewezen dat de vroegere ambtstermijnen bij de KRS zijn verkort als gevolg van de nieuwe methode voor de selectie van de rechters-leden en de noodzaak om wat hun ambten betreft één lijn te trekken, en dat in de praktijk de meeste ambtstermijnen met een kleine tijdsduur zijn ingekort.

69. De Toezichthoudende Autoriteit van de EVA betoogt dat de tuchtraad geen onafhankelijke rechterlijke instantie is in de zin van artikel 267 VWEU. Volgens haar moeten staten hun rechtsstelsels organiseren in overeenstemming met het Unie- en EER-recht en moet er rekening worden gehouden met het beginsel van vrijwaring van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, zoals dat is neergelegd in het Unierecht en de Europese richtsnoeren.[32] Een zodanige wijziging van de samenstelling van het met de selectie van rechters belaste lichaam dat het voortaan bestaat uit leden die voor het merendeel zijn benoemd door de wetgevende en de uitvoerende macht, brengt een band met die autoriteiten tot stand die de onafhankelijkheid van de volgens de selectieprocedure benoemde rechters in gevaar kan brengen, met name wanneer deze wijziging deel uitmaakt van een breder geheel van veranderingen die de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht verzwakken; alleen al de hieruit resulterende indruk van vatbaarheid voor beïnvloeding van buitenaf ondermijnt het vertrouwen van justitiabelen in het gerecht.[33]

30 De Republiek Polen verwijst in het bijzonder naar de arresten van 17 september 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413); 21 maart 2000, Gabalfrisa e.a. (C-110/98 tot en met C-147/98, EU:C:2000:145); 13 december 2012, Forposta en ABC Direct Contact (C-465/11, EU:C:2012:801), en 31 januari 2013, D. en A. (C-175/11, EU:C:2013:45).

31 De Republiek Polen verwijst met name naar artikel 179 juncto artikel 144, lid 3, punt 17, van de Poolse grondwet.

32 De Toezichthoudende Autoriteit van de EVA verwijst naar de artikelen 2, 7 en 49 VEU, artikel 53 van het Handvest alsmede naar Raad van Europa, European Charter on the statute of judges, 8-10 juli 1998, DAJ/DOC(98)23 (hierna: „European Charter van 1998"), punt 1.1.

33 De Toezichthoudende Autoriteit van de EVA verwijst met name naar het arrest van het EVA-Hof van 14 februari 2017, Pascal Nobile/DAS Rechtsschutz-Versicherungs AG, E-21/16, punt 16.

70. De Commissie betoogt dat de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid als bedoeld in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat een rechterlijke instantie als de tuchtkamer, die is opgericht in de omstandigheden van de hoofdgedingen en bevoegd is om uitspraak te doen over geschillen betreffende de status van rechters, niet aan deze vereisten voldoet.[34] Volgens haar is artikel 267 VWEU niet relevant, aangezien het er in casu niet om gaat of een verwijzende instantie kan worden gekwalificeerd als een „rechterlijke instantie".

71. De Commissie erkent dat de betrokkenheid van een politiek lichaam bij de benoemingsprocedure van rechters in beginsel op zichzelf geen invloed kan hebben op de onafhankelijkheid of onpartijdigheid van de benoemde rechters.[35] Zij wijst erop dat de indruk van onafhankelijkheid en onpartijdigheid niettemin een van de samenstellende delen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is.[36] Wat de onderhavige zaken betreft, betoogt zij dat verschillende elementen tezamen genomen een „structurele breuk" vormen, namelijk een structurele discontinuïteit die het gevolg is van een veelheid aan wetswijzigingen die op hetzelfde moment in Polen zijn doorgevoerd, met als gevolg dat niet elke gegronde twijfel over de vatbaarheid van de tuchtkamer voor externe factoren en over de neutraliteit ervan bij tegenstrijdige belangen kan worden weggenomen.

72. Deze elementen houden volgens de Commissie verband met het navolgende: i) de tuchtkamer is uit het niets in het leven geroepen met een in vergelijking met de andere kamers van de Sąd Najwyższy aparte status; ii) totdat alle ambten van de tuchtkamer voor het eerst zijn bezet, kan deze kamer alleen bestaan uit rechters die door de president van de Republiek zijn benoemd; iii) de tuchtkamer maakt deel uit van een wetgevingspakket inzake de hervorming van het rechtsstelsel in Polen, en iv) de tuchtkamer is bevoegd om uitspraak te doen in geschillen over de status van rechters, met inbegrip van hun pensionering en beslissingen in tuchtprocedures tegen rechters, zijnde aspecten die door dat pakket ingrijpend zijn gewijzigd. De Commissie is van mening dat de wijzigingen van de samenstelling van de KRS bijdragen aan die structurele breuk en dat het arrest van de Trybunał Konstytucyjny van 25 maart 2019 (K 12/18) irrelevant is voor de beoordeling van de onafhankelijkheid van de tuchtkamer volgens het Unierecht.

3. Tweede vraag in zaak C-585/18 en derde vraag in de zaken C-624/18 en C-625/18 en bevoegdverklaring als gevolg van het feit dat de tuchtkamer geen onafhankelijke rechterlijke instantie is

73. Verzoekers betogen dat de verwijzende rechter het nationale recht aldus moet uitleggen dat zij in de gelegenheid worden gesteld om hun zaken door een bevoegde rechter te laten onderzoeken.

74. Volgens de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA is het in strijd met het Unie- en EER-recht om een zaak met betrekking tot dat recht over te laten aan een rechterlijke instantie die niet voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid die door de Europese rechterlijke instanties zijn vastgesteld. Zij is van mening dat, ook al gaat de bevoegdverklaring in een situatie waarin de bevoegde rechter volgens het Unie- en EER-recht niet onafhankelijk is, wellicht verder dan het opvullen van een procedurele leemte, dit te rechtvaardigen valt als tijdelijke oplossing wanneer dit absoluut noodzakelijk is voor de bescherming van de uit hoofde van het Unie- en EER-recht toegekende rechten.[37]

34 De Commissie verwijst naar de arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), en 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

35 De Commissie verwijst naar het arrest van het EHRM, 25 maart 1992, Campbell en Fell tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:1992:0325JUD001359088).

36 De Commissie verwijst in het bijzonder naar het arrest van het EHRM, 22 oktober 1984, Sramek tegen Oostenrijk (CE:ECHR:1984:1022JUD000879079), en naar Europese Commissie voor democratie door middel van het recht (Commissie van Venetië), Rule of Law Checklist, studie nr. 711/2013, 18 maart 2016 [CDL–AD(2016)007] (hierna: „Rule of Law Checklist van 2016"), punt 75, en Aanbeveling van 2010(voetnoot 26 van deze conclusie), punten 46 en 47.

37 De Toezichthoudende Autoriteit van de EVA verwijst naar de arresten van 9 maart 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49), en 19 juni 1990, Factortame e.a. (C-213/89, EU:C:1990:257).

75. De Commissie stelt dat de voorrang van het Unierecht vereist dat nationale bepalingen die in een zaak betreffende het Unierecht bevoegdheid toekennen aan een rechtbank die niet voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid overeenkomstig artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest, niet worden toegepast. Gelet op het belang van het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht moet de verwijzende rechter nationale bepalingen die hij in strijd met dit beginsel acht, naast zich neerleggen. [38]

VI. Analyse

A. Methodologisch overzicht

76. Ik ben tot de slotsom gekomen dat de vereisten van rechterlijke onafhankelijkheid als bedoeld in artikel 47 van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat een kamer van een nationale rechterlijke instantie van laatste aanleg, zoals de tuchtkamer, die onder de omstandigheden van de hoofdgedingen is ingesteld, niet aan deze vereisten voldoet. De benadering die ik hanteer om tot deze slotsom te komen, is als volgt.

77. Zoals ik in punt 84 van deze conclusie uiteenzet, stel ik mij op het standpunt dat de situatie in de hoofdgedingen er één is waarin een lidstaat artikel 47 van het Handvest ten uitvoer brengt in de zin van artikel 51, lid 1, daarvan. Daarom is het strikt genomen niet nodig dat het Hof beslist of er ook sprake is van een ruimere inbreuk op artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Desalniettemin zal ik onderzoeken of sprake is van schending van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU in punt D.4 van deze conclusie, waarbij ik voor ogen zal houden dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en de daarin besloten liggende waarborging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht een concrete uitdrukking zijn van de kernwaarde van de rechtsstaat overeenkomstig artikel 2 VEU. [39]

78. Ik benader mijn analyse op deze manier omdat, zoals ik heb uiteengezet in mijn conclusie in de zaak Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties) (C-192/18), in beginsel „een structurele zwakheid waarbij bovendien het Unierecht door een lidstaat ten uitvoer wordt gebracht, [zal] moeten worden beoordeeld aan de hand van beide bepalingen” [40].

79. Tot slot is een analyse van de bescherming die artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU biedt, ook een logisch gevolg van het feit dat het Hof deze bepaling een ruime materiële werkingssfeer heeft toegekend (zie punt 87 van deze conclusie).

80. Mijn redenering wordt in de delen C, D en E van deze conclusie nader uitgewerkt, maar ik zal in deel B eerst ingaan op de procedurele bezwaren die de partijen in de onderhavige zaken hebben aangevoerd.

38 De Commissie verwijst naar de arresten van 9 maart 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49), en 19 januari 2010, Kücükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21).

39 Zie in het bijzonder arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punt 32), en 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punt 47).

40 EU:C:2019:529, punt 116.

B. Bevoegdheid van het Hof

81. Ik merk op dat in de onderhavige zaken twee procedurele bezwaren zijn aangevoerd: ten eerste zou, kort samengevat, de situatie in de hoofdgedingen niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen en ten tweede zouden de prejudiciële vragen zonder voorwerp zijn geworden. Beide bezwaren lijken betrekking te hebben op de bevoegdheid van het Hof, hoewel zij zijn aangevoerd met betrekking tot de ontvankelijkheid van verzoeken om een prejudiciële beslissing. [41]

1. De situatie in de hoofdgedingen valt onder het Unierecht

82. Mijns inziens valt de situatie in de hoofdgedingen duidelijk binnen de werkingssfeer van het Unierecht.

83. Verzoekers in de hoofdgedingen betogen dat sprake is van schending van het verbod op discriminatie op grond van leeftijd als bedoeld in richtlijn 2000/78. Om deze vordering hard te maken, hebben zij recht op toegang tot een onafhankelijk gerecht in de zin van artikel 47 van Handvest. [42]

84. Het gaat hierbij om een schoolvoorbeeld van een situatie die wordt „geregeld" door het Unierecht in de zin van de rechtspraak van het Hof. [43] Er bestaat een verband tussen de situatie die voortvloeit uit het nationale recht en de aangevoerde Unierechtelijke handeling. [44] Aangezien bij een onafhankelijke rechterlijke instantie beroep in rechte is ingesteld ter afdwinging van de naleving van richtlijn 2000/78 en meer bepaald van het daarin gevrijwaarde recht om niet op grond van leeftijd te worden gediscrimineerd, hebben de hoofdgedingen betrekking op een situatie waarin een lidstaat het recht van de Unie ten uitvoer brengt in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest. [45] Bijgevolg vallen de hoofdgedingen binnen de werkingssfeer van artikel 47 van het Handvest.

85. Ik zal daarom het grootste deel van mijn analyse doen steunen op artikel 47 van het Handvest. Desalniettemin bestaat er, zoals is uiteengezet in de punten 93 tot en met 101 van mijn conclusie in de zaak Commissie/ Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties) (C-192/18) [46], gelet op het feit dat artikel 47 van het Handvest en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU gemeenschappelijke rechtsbronnen hebben en zijn ingebed in het bredere kader van de algemene beginselen van het Unierecht, een „constitutionele verbinding" die beide bepalingen met elkaar verbindt, en vertoont de rechtspraak dienaangaande onvermijdelijk snijpunten. [47] Op die snijpunten in de rechtspraak zal ik mijn analyse baseren.

86. Bovendien vallen de hoofdgedingen binnen de materiële werkingssfeer van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.

41 Zie dienaangaande de conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Gullotta en Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punten 16-25) en de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaken Rendón Marín en CS (C-165/14 en C-304/14, EU:C:2016:75, punt 48); voor een algemene bespreking zie Wahl, N. en Prete, L., „The Gatekeepers of Article 267 TFEU: On Jurisdiction and Admissibility of References for Preliminary Rulings", (2018) 55 *Common Market Law Review*, deel 55, 2018, blz. 511.

42 Zie dienaangaande arrest van 6 november 2012, Commissie/Hongarije (C-286/12, EU:C:2012:687).

43 Zie bijvoorbeeld arresten van 7 maart 2017, X en X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punt 45); 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (C-235/17, EU:C:2019:432, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie, voor een samenvatting van de wettelijke regels om te bepalen wanneer er sprake is van het „ten uitvoer brengen" van het Unierecht door lidstaten in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, beschikking van 7 september 2017, Demarchi Gino (C-177/17 en C-178/17, EU:C:2017:656, punten 19-21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 Zie arrest van 19 april 2018, Consorzio Italian Management e Catani Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Voor een algemene bespreking zie Ward, A., „Article 51 – Field of Application", in: Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. en Ward, A. (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Hart, 2014, blz. 1413-1454.

45 Zie dienaangaande arrest van 22 december 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811).

46 EU:C:2019:529.

47 Dit blijkt duidelijk uit het arrest van het Hof van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531), in het bijzonder punten 43, 46, 47, 55 en 57. Daar heeft het Hof ter ondersteuning van dezelfde rechtsbeginselen verwezen naar de arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), waarin het ging om de uitlegging van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, en 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), zijnde een geschil over de tenuitvoerlegging van het Unierecht en artikel 47 van het Handvest.

87. In zijn arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18)[48], heeft het Hof bevestigd dat wat de materiële werkingssfeer van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU betreft, deze bepaling van toepassing is „op de onder het recht van de Unie vallende gebieden", onafhankelijk van de situatie waarin de lidstaten dit recht ten uitvoer brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest. Dit betekent dat wanneer een instantie als de Sąd Najwyższy wordt aangezocht om zich uit te spreken over een vraag over de toepassing of de uitlegging van het Unierecht en een „rechterlijke instantie" als gedefinieerd door het Unierecht de onder het recht van de Unie vallende gebieden betreedt, de betrokken lidstaat krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU verplicht is om ervoor te zorgen dat die instantie voldoet aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming, met inbegrip van het vereiste van onafhankelijkheid van de rechter, dat inherent is aan de taak van de beslechting van geschillen en dat behoort tot de „kern" van het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming.

88. Zoals het Hof in zijn arrest N.S. e.a.[49] heeft verklaard, stelt tot slot Protocol nr. 30 de toepasbaarheid van het Handvest in Polen niet ter discussie, zodat artikel 47 ervan in de hoofdgedingen niet buiten spel wordt gezet. Verder heeft Protocol nr. 30 betrekking op het Handvest en bestrijkt het artikel 19, lid 1, VEU niet voor zover het van toepassing is.[50] Ik sluit het daarom uit van mijn analyse van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, die hieronder in deel D.4 van deze conclusie wordt weergegeven.

89. Gelet op het bovenstaande moet het procedurele bezwaar dat de situatie in de hoofdgedingen niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, worden afgewezen.

2. De vraag of een uitspraak van het Hof noodzakelijk is

90. Afgezien van de eerste vraag in de zaken C-624/18 en C-625/18 en het feit dat de tuchtkamer in de praktijk nog niet actief is, zijn de prejudiciële vragen mijns inziens niet zonder voorwerp.

91. Volgens vaste rechtspraak blijkt uit zowel de bewoordingen als de systematiek van artikel 267 VWEU dat een prejudiciële procedure slechts kan worden ingeleid indien voor de nationale rechterlijke instantie een geding aanhangig is in het kader waarvan deze een beslissing moet geven waarbij rekening kan worden gehouden met het prejudiciële arrest van het Hof.[51] De rechtvaardigingsgrond voor een prejudiciële verwijzing is namelijk niet het formuleren van rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken, maar een behoefte die inherent is aan de werkelijke beslechting van een geschil.[52] Hoewel het Hof zoveel mogelijk vertrouwt op de beoordeling door de nationale rechter van de vraag in hoeverre prejudiciële vragen noodzakelijk zijn, moet het in staat zijn tot elke beoordeling die inherent is aan de uitoefening van zijn taken, met name om te bepalen of het bevoegd is.[53]

48 EU:C:2019:531, in het bijzonder punten 50, 51, 55-59 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Ik merk op dat één advocaat-generaal het standpunt heeft ingenomen dat „[d]ergelijke transversale, horizontale maatregelen die per definitie van invloed zullen zijn op elke functie van de nationale rechterlijke macht, [...] dus een zaak van het Unierecht [zijn]". Conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Torubarov (C-556/17, EU:C:2019: 339, punt 55).

49 Arrest van 21 december 2011 (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 119 en 120). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in de zaak N.S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:611, punten 167-171), en die van advocaat-generaal Kokott in de zaak Bonda (C-489/10, EU:C:2011:845, punten 21-23).

50 Zie arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punt 53).

51 Zie arrest van 5 juni 2018, Kolev e.a. (C-612/15, EU:C:2018:392, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 Zie beschikking van 10 januari 2019, Mahmood e.a. (C-169/18, EU:C:2019:5, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 Zie arrest van 24 oktober 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, punten 37 en 38).

92. Bijgevolg is het Hof in de context van artikel 267 VWEU in het algemeen van oordeel dat een prejudiciële vraag zonder voorwerp raakt en het niet langer noodzakelijk is om een uitspraak te doen [54], wanneer er in de loop van de procedure een ander juridisch en/of feitelijk kader wordt vastgesteld met betrekking tot de prejudiciële vragen, bijvoorbeeld wanneer de nationale wetgeving in kwestie niet meer van toepassing is of wanneer over de vorderingen is beslist, met als gevolg dat het antwoord van het Hof op deze vragen niet langer noodzakelijk is om de verwijzende rechter in staat te stellen in de hoofdgedingen uitspraak te doen. [55]

93. Gelet op het voorgaande ben ik het, wat de onderhavige zaken betreft, eens met de Republiek Polen en de Commissie dat de eerste vraag in de zaken C-624/18 en C-625/18 zonder voorwerp is geraakt als gevolg van het gewijzigde feitelijke kader dat aan de basis ligt van die vraag. Het staat buiten kijf dat, na de verwijzingsbeslissing van de verwijzende rechter, de rechters van de tuchtkamer op 20 september 2018 zijn benoemd door de president van de Republiek en dat de tuchtkamer actief is en zijn rechterlijke functies uitoefent. Ik wijs er tevens op dat de verwijzende rechter heeft opgemerkt dat deze vraag op dergelijke gronden irrelevant zou kunnen worden (zie punt 38 van deze conclusie).

94. Gelet daarop geef ik het Hof in overweging te verklaren dat het niet langer noodzakelijk is te antwoorden op de eerste vraag in de zaken C-624/18 en C-625/18, aangezien beantwoording van die vraag door het Hof overbodig is. Ik wijs er evenwel op dat dit op geen enkele wijze afbreuk doet aan de bevoegdheid van de verwijzende rechter om de hoofdgedingen te behandelen op basis van mijn antwoord op de tweede vraag in zaak C-585/18 en de derde vraag in de zaken C-624/18 en C-625/18 en de bevoegdverklaring die voor de verwijzende rechter noodzakelijkerwijs voortvloeit uit mijn slotsom dat de tuchtkamer geen onafhankelijk rechterlijke instantie is (zie deel E van deze conclusie).

95. De andere vragen van de verwijzende rechter, te weten de eerste en tweede vraag in zaak C-585/18 en de tweede en derde vraag in de zaken C-624/18 en C-625/18, zijn echter niet zonder voorwerp geraakt.

96. In dit verband is bij beslissing van het Hof aan de verwijzende rechter gevraagd of hij, gelet op de inwerkingtreding van de wet van 21 november 2018 en het standpunt van de Republiek Polen dat die wet tot gevolg zou hebben dat het Hof zich niet meer in deze zaken hoeft uit te spreken, van mening was dat beantwoording van de vragen die in deze zaken aan het Hof waren gesteld noodzakelijk bleef voor de beslechting van de hoofdgedingen.

97. In zijn antwoord van 25 januari 2019 op deze vraag heeft de verwijzende rechter bevestigd dat een antwoord op de gestelde vragen noodzakelijk blijft om uitspraak te kunnen doen. In het bijzonder heeft hij aangegeven dat, in de eerste plaats, deze vragen betrekking hebben op kwesties die niet in de wet van 21 november 2018 worden behandeld; in de tweede plaats deze wet geen intrekking ex tunc behelst van de betwiste nationale bepalingen en hun rechtsgevolgen, en in de derde plaats artikel 4 van diezelfde wet de mogelijkheid beknot om antwoorden op de prejudiciële vragen te krijgen en niet kan fungeren als rechtsgrondslag voor de beëindiging van de gedingen.

54 Zie dienaangaande conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak García Blanco (C-225/02, EU:C:2004:669, punten 35-39).

55 Zie bijvoorbeeld beschikkingen van 10 juni 2011, Imran (C-155/11 PPU, EU:C:2011:387), en 10 januari 2019, Mahmood e.a. (C-169/18, EU:C:2019:5).

98. In deze omstandigheden blijkt niet duidelijk dat de door de verwijzende rechter gevraagde uitlegging van het Unierecht niet noodzakelijk zou zijn voor de beslechting van de bij hem aanhangige gedingen. Zoals is bevestigd in het antwoord van de verwijzende rechter, gaat het om reële bij hem aanhangige zaken, hetgeen niet door partijen in de hoofdgedingen in twijfel kan worden getrokken [56], en zal het antwoord van het Hof voor de verwijzende rechter nuttig zijn om uit te maken welke rechterlijke instantie bevoegd is om deze zaken te beslechten. [57]

99. Bovendien wijs ik erop dat de rechtspraak waarop de Republiek Polen zich beroept (zie punt 52 van deze conclusie) niet van toepassing is op de onderhavige zaken. In die rechtspraak hadden de relevante wijzigingen gevolgen voor de inhoud van de prejudiciële vragen. [58] De vragen van de verwijzende rechter worden hier niet opgelost door de wet van 21 november 2018, aangezien die wet geen betrekking heeft op de tuchtkamer of de samenstelling van de KRS. Anders gezegd, deze bepalingen zijn nog steeds van kracht.

100. Wat betreft de vermeende gevolgen van de artikelen 2 en 4 van de wet van 21 november 2018 voor de geschillen in de hoofdgedingen, mag niet uit het oog worden verloren dat het Hof in het kader van artikel 267 VWEU noch zich kan uitspreken over nationaal recht, noch kan toetsen of de verwijzingsbeslissing overeenkomstig de nationale regels betreffende de rechterlijke organisatie en de procesgang is gegeven. [59] Nationale rechterlijke instanties die in laatste aanleg uitspraak doen – zoals de verwijzende rechter – zijn ingevolge artikel 267, derde alinea, VWEU in beginsel verplicht om het Hof vragen te stellen over de uitlegging van de relevante bepalingen van het Unierecht; een regel van nationaal recht mag niet aan deze verplichting afdoen. [60]

101. Om de bovenstaande redenen bestaat de noodzaak dat het Hof uitspraak doet over de eerste en tweede vraag in zaak C-585/18 en de tweede en derde vraag in de zaken C-624/18 en C-625/18, en moet het procedurele bezwaar dat deze vragen zonder voorwerp zijn geraakt, worden afgewezen.

C. Eerste vraag in de zaken C-624/18 en C-625/18 en de in de praktijk nog niet actieve tuchtkamer

102. Mocht het Hof het niet eens zijn met mijn analyse dat deze vraag zonder voorwerp is geraakt, dan wil ik beknopt en subsidiair op deze vraag antwoorden als volgt.

103. Deze vraag gaat er in wezen om of het Unierecht de verwijzende rechter in de hoofdgedingen bevoegdheid verleent omdat, op het moment dat verzoekers hun rechten met betrekking tot leeftijdsdiscriminatie uit hoofde van richtlijn 2000/78 wilden doen gelden, de tot handhaving van deze rechten aangewezen rechterlijke instantie in de praktijk nog niet uit de startblokken was gekomen.

104. Deze vraag moet om de navolgende redenen bevestigend worden beantwoord.

105. Om te beginnen heeft het Hof in het arrest Unibet [61] verklaard dat de lidstaten alleen verplicht zijn om in de nationale wetgeving voor de justitiabelen nieuwe rechtsmiddelen ter handhaving van het Unierecht in te stellen wanneer er geen bestaan. Het lijkt niet in het geding te zijn dat dit de situatie in de hoofdgedingen was, aangezien de tuchtkamer niet actief was vanwege het feit dat er nog geen rechters waren benoemd. De verwijzende rechter heeft in dit kader verwezen naar de in de

56 Zie arrest van 27 februari 2014, Pohotovost' (C-470/12, EU:C:2014:101, punt 30).

57 Zie dienaangaande arrest van 18 oktober 2011, Boxus e.a. (C-128/09, C-134/09 en C-135/09, EU:C:2011:667, punt 28).

58 Zie arresten van 9 december 2010, Fluxys (C-241/09, EU:C:2010:753, punten 32-34), en 27 juni 2013, Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, punten 27-32), alsmede beschikking van 3 maart 2016, Euro Bank (C-537/15, EU:C:2016:143, punten 27-30 en 34-36).

59 Zie arrest van 7 juli 2016, Genentech (C-567/14, EU:C:2016:526, punt 22).

60 Zie arrest van 5 april 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, punten 32-34).

61 Arrest van 13 maart 2007 (C 432/05, EU:C:2007:163, in het bijzonder punten 40 en 41). Zie ook bijvoorbeeld arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C 583/11 P, EU:C:2013:625, punten 103 en 104).

rechtspraak aan de nationale rechterlijke instanties opgelegde verplichting om met het Unierecht strijdige nationale bepalingen buiten toepassing te laten om de volle werking van het Unierecht te waarborgen.[62] Het volstaat op te merken dat dit vereiste het oordeel van het Hof in de zaak Unibet kracht bijzet.

106. Voorts waarborgt artikel 47 van het Handvest, zoals bevestigd door artikel 9, lid 1, van richtlijn 2000/78[63], het recht op toegang tot de rechter.[64] Door kennis te nemen van de vorderingen van verzoekers in de hoofdgedingen waarborgt de verwijzende rechter deze toegang.

D. Eerste vraag in zaak C-585/18 en tweede vraag in de zaken C-624/18 en C-625/18 en de onafhankelijkheid van de tuchtkamer

1. Werking van artikel 47 van het Handvest

107. Zoals hierboven is uiteengezet, is de situatie in de hoofdgedingen er een waarin een lidstaat het recht van de Unie ten uitvoer brengt in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest en die bijgevolg wordt getoetst aan artikel 47 ervan. De rechtspraak betreffende artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU vertoont evenwel onvermijdelijk snijpunten met die betreffende artikel 47 van het Handvest (zie punt 85 van deze conclusie). Ook de richtsnoeren met betrekking tot de rechterlijke onafhankelijkheid die zijn uitgevaardigd door Europese en internationale instanties en die door de lidstaten gedeelde regels en beginselen tot uitdrukking brengen, kunnen een nuttig aanknopingspunt vormen.[65] Dit zijn de bronnen waarop ik mij baseer bij de beantwoording van de vraag of de regelingen die in de hoofdgedingen aan de orde zijn, in overeenstemming zijn met de vereisten van rechterlijke onafhankelijkheid overeenkomstig het Unierecht.

108. Aangezien de situatie in de hoofdgedingen moet worden getoetst aan artikel 47 van het Handvest, is het van belang om de voor deze toetsing relevante bepalingen van het Handvest in herinnering te brengen. Artikel 47, tweede alinea, van het Handvest komt overeen met artikel 6, lid 1, van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM") inzake het recht op een eerlijk proces. Overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest moeten de inhoud en reikwijdte van die bepaling van het Handvest dezelfde zijn als, of ruimer zijn dan, de inhoud en reikwijdte van die bepaling van het EVRM, zoals bepaald door de bewoordingen van het EVRM en de rechtspraak van het EHRM.[66] Ingevolge artikel 52, lid 3, van het Handvest en de toelichting ad artikel 47 ervan moet het Unierecht het „minimumbeschermingsniveau" bieden dat wordt gewaarborgd door artikel 6, lid 1, EVRM met betrekking tot het recht op een onafhankelijk en onpartijdig gerecht overeenkomstig de rechtspraak van het EHRM.[67]

109. Wat tot slot de argumenten van de Republiek Polen betreft, lijkt de uitlegging van artikel 267 VWEU niet noodzakelijk voor de uitkomst van de geschillen in de hoofdgedingen, aangezien er geen vraag is gesteld die vereist dat het Hof met name nagaat of een lichaam onder het begrip „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 267 VWEU valt dan wel of een nationale rechter het recht of de plicht heeft om krachtens die bepaling een zaak prejudicieel te verwijzen.

62 Arrest van 9 maart 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49).

63 Zie bijvoorbeeld arrest van 8 mei 2019, Leitner (C-396/17, EU:C:2019:375, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

64 Zie bijvoorbeeld arrest van 30 juni 2016, Toma (C-205/15, EU:C:2016:499, punt 42).

65 Zie advocaat-generaal Tanchev in de zaak Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:325, punt 72).

66 Zie Toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17), toelichting ad artikel 47, blz. 29, en toelichting ad artikel 52, blz. 32.

67 Zie arrest van 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond) (C-235/17, EU:C:2019:432, punt 72). Ik merk hierbij terloops op dat het Hof in zijn arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (EU:C:2019:531, met name punten 76 en 79), het beginsel van de onafzetbaarheid van rechters aan een evenredigheidstoets heeft onderworpen. Ik merk hier op dat het Unierecht overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest de beginselen van onafzetbaarheid en onafhankelijkheid van rechters beschermt tot het minimumbeschermingsniveau dat wordt geboden uit hoofde van de rechtspraak van het EHRM.

110. Ook al heeft het Hof recentelijk in zijn rechtspraak verklaard dat „[d]e onafhankelijkheid van de nationale rechterlijke instanties [...] in het bijzonder essentieel [is] voor de goede werking van het stelsel van rechterlijke samenwerking die gestalte krijgt in het in artikel 267 VWEU neergelegde mechanisme van de prejudiciële verwijzing" en dat dit „slechts in werking kan worden gesteld door een instantie die tot taak heeft om het Unierecht toe te passen en die met name voldoet aan dat criterium van onafhankelijkheid"[68], het heeft op geen enkele wijze gesuggereerd dat de bronnen die bepalend zijn voor die onafhankelijkheid enkel en alleen in de rechtspraak inzake artikel 267 VWEU moeten worden gezocht.

111. Bovendien is, wanneer het Hof aan de hand van het onafhankelijkheidscriterium beoordeelt of een lichaam voldoet aan het criterium „rechterlijke instantie" voor het indienen van een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, dit een *kwalitatief andere oefening* dan de beoordeling of er voldaan is aan de vereisten van rechterlijke onafhankelijkheid van zowel artikel 47 van het Handvest als artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.[69]

112. In het kader van het mechanisme van de prejudiciële verwijzing van artikel 267 VWEU buigt het Hof zich over een vraag die verband houdt met de bij hem aanhangige zaak die is voorgelegd aan de lichamen die een prejudicieel verzoek kunnen indienen en die samenhangt met de doelstellingen die aan dat mechanisme ten grondslag liggen, teneinde een dialoog tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties tot stand te brengen en de uniforme uitlegging van het Unierecht te verzekeren.[70]

113. In het kader van zowel artikel 47 van het Handvest als artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU voert het Hof een inhoudelijke beoordeling uit van de vraag of de betrokken maatregel in het bijzonder afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht overeenkomstig de in die bepalingen neergelegde eisen.

114. Belangrijker nog, en zoals hierboven is vermeld, is dat het Unierecht op grond van artikel 52, lid 3, van het Handvest de onafhankelijkheid van de rechter waarborgt, en zulks ten minste overeenkomstig de norm die is vastgelegd in artikel 6, lid 1, EVRM (zie punt 108 van deze conclusie). Zou, tegen deze achtergrond, in de rechtspraak van het Hof inzake het criterium van onafhankelijkheid overeenkomstig artikel 267 VWEU (bij de vaststelling of een bepaalde instantie het Hof kan verzoeken om een prejudiciële beslissing) niet worden tegemoetgekomen aan het door artikel 6, lid 1, EVRM gewaarborgde „minimumbeschermingsniveau"[71], dan zou die rechtspraak hoe dan ook moeten worden opgetrokken tot op dat niveau.

68 Zie in het bijzonder arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punt 43), en 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 54).

69 Zie dienaangaande arrest van 4 februari 1999, Köllensperger en Atzwanger (C-103/97, EU:C:1999:52, punt 24); conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Torresi (C-58/13 en C-59/13, EU:C:2014:265, punten 45-54), en conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Pula Parking (C-551/15, EU:C:2016:825, punten 81-107).

70 Zie bijvoorbeeld arresten van 5 december 2017, M.A.S. en M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punten 22 en 23), en 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Voor een algemene bespreking zie Broberg, M. en Fenger, N., *Preliminary References to the European Court of Justice*, 2e druk, Oxford University Press, 2014, blz. 60-106.

71 Zie arrest van 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond) (C-235/17, EU:C:2019:432, punt 72).

2. Inhoud van de waarborg van rechterlijke onafhankelijkheid krachtens het Unierecht

115. Het is nuttig om in herinnering te brengen dat het Hof in zijn rechtspraak heeft erkend dat artikel 47 van het Handvest het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming nogmaals bevestigt als zijnde een algemeen beginsel van het Unierecht dat uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeit en is neergelegd in de artikelen 6 en 13 EVRM[72], en dat het beginsel van de rechtsstaat als een waarde van de Unie overeenkomstig artikel 2 VEU beschermt.[73] De waarborg van rechterlijke onafhankelijkheid houdt het volgende in.

116. Om te beginnen zij eraan herinnerd dat er, volgens de rechtspraak van het Hof, „[v]oor [de] waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid [...] 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 het mogelijk maken elke legitieme twijfel omtrent de onvatbaarheid van dit orgaan voor externe factoren en omtrent zijn neutraliteit ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen uit de geest van de justitiabelen te bannen”.[74]

117. Het Hof heeft tevens verklaard dat het vereiste van rechterlijke onafhankelijkheid gebiedt dat de *tuchtregels* voor de personen met een rechterlijke opdracht de noodzakelijke waarborgen bieden om elk gevaar uit te sluiten dat dergelijke regels worden gebruikt als systeem om politiek toezicht op de inhoud van de rechterlijke beslissingen te houden. Regels waarbij zowel de gedragingen die tuchtrechtelijke overtredingen opleveren als de concreet daarop toepasselijke sancties worden omschreven, waarbij wordt voorzien in de tussenkomst van een *onafhankelijke instantie* volgens een procedure waarmee de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest neergelegde rechten, waaronder de rechten van de verdediging, volledig worden gewaarborgd en waarbij wordt voorzien in de mogelijkheid om in rechte op te komen tegen de beslissingen van de tuchtinstanties, vormen in dat verband een geheel van essentiële waarborgen voor het behoud van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.[75]

118. Op deze basis zijn maatregelen met betrekking tot de benoeming van rechters en de tuchtregeling die voor hen geldt belangrijke aspecten van de waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht op grond van het Unierecht, en het bestaan van een onafhankelijke instantie in het kader van de tuchtregeling maakt deel uit van deze waarborgen. Er mag niet aan worden voorbijgegaan dat, zelfs als een lichaam dat belast is met de selectie van rechters, zoals de KRS, niet zelf de rol van rechterlijke instantie vervult, de regels betreffende onder meer de samenstelling en de werking ervan, voor zover deze op deze aspecten betrekking hebben, in aanmerking kunnen worden genomen bij de beoordeling of een nationale rechterlijke instantie die in aanzienlijke mate onder invloed van dat lichaam is samengesteld voldoende waarborgen biedt voor onafhankelijkheid in de zin van artikel 47 van het Handvest.

72 Zie bijvoorbeeld arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

73 Zie in het bijzonder arresten van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 48) en 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punt 58).

74 Zie bijvoorbeeld arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 66), en advies 1/17 van 30 april 2019, CETA EU-Canada (EU:C:2019:341, punt 204). Cursivering van mij. Deze waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid houden verband met de externe, respectievelijk interne aspecten van onafhankelijkheid die in de rechtspraak zijn geformuleerd: zie bijvoorbeeld arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punten 71-73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

75 Zie bijvoorbeeld arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 67), en beschikking van 12 februari 2019, RH (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, punt 47). Cursivering van mij.

119. Volgens vaste rechtspraak van het EHRM moet bij de beoordeling of een rechterlijke instantie als „onafhankelijk" in de zin van artikel 6, lid 1, EVRM kan worden beschouwd, onder meer rekening worden gehouden met de wijze van benoeming van haar leden en hun ambtstermijn, het bestaan van garanties tegen externe druk en de vraag of de instantie naar buiten toe de indruk van onafhankelijkheid maakt.[76]

120. Zoals ik in mijn conclusie in de zaak Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18) en mijn conclusie in de zaak Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties) (C-192/18)[77] heb opgemerkt, vereisen de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van een rechter krachtens artikel 6, lid 1, EVRM een objectieve beoordeling van de vraag of de rechterlijke instantie zelf voldoende waarborgen biedt om elke gegronde twijfel over haar onpartijdigheid uit te sluiten. De uitstraling naar buiten toe is van zekere betekenis, zodat „er niet alleen recht moet worden gedaan, maar ook moet worden gezien dat recht wordt gedaan". Het gaat om het vertrouwen dat rechters in een democratische samenleving bij de burgers wekken. Voorts heeft het EHRM geoordeeld dat, wanneer er wordt nagegaan of er in een bepaald geval een gegronde reden is om te vrezen dat naar buiten toe geen indruk van onafhankelijkheid bestaat, het doorslaggevend is of deze vrees objectief gerechtvaardigd is.[78]

121. In zijn rechtspraak betreffende artikel 6, lid 1, EVRM heeft het EHRM rekening gehouden met de wijze waarop rechters-leden worden benoemd in nationale raden voor de rechtspraak of soortgelijke lichamen bij de beoordeling van de vraag of een bepaald lichaam onafhankelijk is. In bijvoorbeeld het arrest Denisov tegen Oekraïne[79] heeft het EHRM benadrukt dat het, vanuit het oogpunt van het belang van de vermindering van de invloed van politieke organen op de samenstelling van een lichaam, relevant is om na te gaan hoe rechters in dat lichaam worden benoemd, gelet op de autoriteiten die hen benoemen en de rol van de rechtsgemeenschap in dat proces. Op basis hiervan was het EHRM van oordeel dat de samenstelling van het betrokken lichaam verschillende structurele tekortkomingen blootlegde die de onafhankelijkheid en onpartijdigheid krachtens artikel 6, lid 1, EVRM aantastten. Hierbij hield het EHRM met name rekening met het feit dat het lichaam voor het merendeel bestond uit leden-niet rechters die rechtstreeks waren benoemd door de wetgevende en de uitvoerende macht, dat het aantal door de eigen beroepsgroep gekozen rechters-leden beperkt was en dat hierin leden van de uitvoerende macht ambtshalve als leden waren opgenomen.

122. Bovendien was er in de zaak Ástráðsson tegen IJsland[80] naar het oordeel van het EHRM sprake van flagrante schending van de toepasselijke nationale regels inzake de benoeming van rechters in gevallen waarin de andere machten, met name de uitvoerende macht, te veel beoordelingsvrijheid hadden, waardoor in strijd met artikel 6, lid 1, EVRM de integriteit van het benoemingsproces werd ondermijnd. In dit verband benadrukte het EHRM dat het nationale wetgevingskader bedoeld was om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten opzichte van de uitvoerende macht te waarborgen en om het risico dat partijpolitieke belangen dit proces onrechtmatig beïnvloeden, tot een minimum te beperken. Het EHRM kwam tot de slotsom dat dit proces ten koste ging van het vertrouwen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving bij het publiek moet wekken, en strijdig was met het fundamenteel beginsel van de rechtsstaat dat een rechterlijke instantie bij wet moet worden ingesteld.

76 Zie bijvoorbeeld EHRM, 6 november 2018, Nunes De Carvalho tegen Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, punt 144 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

77 EU:C:2019:325, punt 71; EU:C:2019:529, punt 111 (onder verwijzing naar EHRM, 25 september 2018, Denisov tegen Oekraïne, CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, punten 60-64), en EHRM, 6 november 2018, Nunes De Carvalho tegen Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, punten 144-150). Zie ook Bangalore Principles of Judicial Conduct, 2002, met name punten 1.3, 1.6 en 3.2.

78 Zie EHRM, 6 mei 2003, Kleyn e.a. tegen Nederland (CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, punt 194 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

79 EHRM, 25 september 2018 (CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, punten 68-70) (onder verwijzing naar EHRM, 9 januari 2013, Volkov tegen Oekraïne, CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, punten 109-115).

80 EHRM, 12 maart 2019 (CE:ECHR:2019:0312JUD002637418, in het bijzonder punten 103 en 121-123).

123. Op basis hiervan merk ik op dat, ook al verschillen de omstandigheden van de onderhavige zaken, in de hiervoor aangehaalde rechtspraak van het EHRM met betrekking tot artikel 6, lid 1, EVRM bij de beoordeling van de onafhankelijkheid overeenkomstig die bepaling rekening wordt gehouden met de indruk naar buiten toe van onafhankelijkheid en de samenstelling van nationale raden voor de rechtspraak en soortgelijke lichamen.

124. Zoals recente studies [81] aangeven, spelen nationale raden voor de rechtspraak en soortgelijke lichamen voorts een wezenlijke rol bij het waarborgen van de onafhankelijkheid en autonomie van de rechterlijke macht in veel, zij het niet alle, lidstaten. Hoewel er geen uniform model is voor nationale raden voor de rechtspraak, worden zij geacht een aantal gemeenschappelijke kenmerken te hebben in verband met hun taak om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen en hun werking binnen de rechtsstelsels van hun respectieve rechtsgebieden, teneinde de eerbiediging van de rechtsstaat en de grondrechten te handhaven.

125. Ik wijs erop dat deze gemeenschappelijke kenmerken volgens Europese en internationale richtsnoeren de volgende aspecten omvatten. In de eerste plaats hebben nationale raden voor de rechtspraak tot *opdracht* de onafhankelijkheid van rechterlijke instanties en rechters te waarborgen, wat betekent dat zij vrij moeten zijn van elke invloed van de wetgevende en de uitvoerende macht. [82]

126. In de tweede plaats bestaat er geen één enkel model dat binnen een rechtsgebied moet worden gevolgd bij de inrichting van een nationale raad voor de rechtspraak, zolang zijn *samenstelling* de onafhankelijkheid ervan garandeert en een doeltreffende werking ervan mogelijk maakt. [83] Met name moeten nationale raden voor de rechtspraak in beginsel ten minste bestaan uit een meerderheid aan rechters die worden gekozen door collega-rechters om manipulatie of ongepaste druk te voorkomen. [84] De selectieprocedure moet op objectieve en transparante wijze verlopen, waarbij een brede vertegenwoordiging van de rechterlijke macht op alle niveaus wordt gewaarborgd en de betrokkenheid van de wetgevende en de uitvoerende macht bij het selectieproces wordt ontmoedigd. [85]

127. In de derde plaats dienen, ter waarborging van de continuïteit van de dienst, de *mandaten* van de leden van nationale raden voor de rechtspraak niet op hetzelfde moment te worden vervangen of te worden verlengd na de parlementsverkiezingen. [86]

81 Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties, verslag van de speciaal rapporteur voor de onafhankelijkheid van rechters en advocaten, 2 mei 2018 (hierna: „VN-verslag van 2018"), punten 7-31 en aanhalingen aldaar. Zie ook bijvoorbeeld Adviesraad van Europese rechters van de Raad van Europa (CCJE), advies nr. 10 (2007) betreffende de Raad voor de Justitie ten behoeve van de maatschappij, 23 november 2007 (hierna: „CCJE-advies van 2007"); Seibert-Fohr A. (red.), *Judicial Independence in Transition*, Springer, 2012, en Kosař, D. (gastred.), bijzondere uitgave, „Judicial Self-Governance in Europe", *German Law Journal*, jaargang 19, 2018, blz. 1567.

82 Zie bijvoorbeeld Aanbeveling van 2010 (voetnoot 26 van deze conclusie), punt 26; Europees Netwerk van raden voor de rechtspraak (ENCJ), verslag inzake raden voor de rechtspraak 2010-2011, aanbeveling inzake raden voor de rechtspraak, 2011 (hierna: „ENCJ-verslag van 2011"), punt 3.2; International Association of Judges, Universal Charter of the Judge, herzien op 14 november 2017, artikel 2-3; VN-verslag van 2018 (voetnoot 81 van deze conclusie), punten 32 en 37.

83 Zie bijvoorbeeld Europese Commissie voor democratie door middel van het recht (Commissie van Venetië), advies nr. 403/2006, Gerechtelijke benoemingen, 22 juni 2007, CDL-AD(2007)028, punt 28; CCJE-advies van 2007 (voetnoot 81 van deze conclusie), punt 15; VN-verslag van 2018 (voetnoot 81 van deze conclusie), punt 66.

84 Zie bijvoorbeeld European Charter van 1998 (voetnoot 32 van deze conclusie), toelichting, punt 1.3; CCJE-advies van 2007 (voetnoot 81 van deze conclusie), punten 17-19; Aanbeveling van 2010 (voetnoot 26 van deze conclusie), punt 27; Raadgevend Comité van de Raad van Europa (CCJE), Magna Carta of Judges (Fundamental Principles), 17 november 2010, CCJE (2010)3 final, punt 13; ENCJ-verslag van 2011 (voetnoot 82 van deze conclusie), punten 2.1-2.3.

85 Zie bijvoorbeeld European Charter van 1998 (voetnoot 32 van deze conclusie), punt 1.3; CCJE-advies van 2007 (voetnoot 81 van deze conclusie), punten 25-31; ENCJ-verslag van 2011 (voetnoot 82 van deze conclusie), punt 2.3; VN-verslag van 2018 (voetnoot 81 van deze conclusie), punten 75 en 76.

86 Zie bijvoorbeeld CCJE-advies van 2007 (voetnoot 81 van deze conclusie), punt 35; VN-verslag van 2018 (voetnoot 81 van deze conclusie), punt 83. Zie ook het actieplan van de Raad van Europa inzake de versterking van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht, 13 april 2016, CM(2016)36 final, toelichting, actie 1.1, blz. 20 („Wijzigingen in het wettelijk kader voor de werking van raden voor de rechtspraak mogen niet leiden tot vervroegde beëindiging van de benoemingen van personen die binnen het vroegere rechtskader zijn benoemd, behalve wanneer de wijziging van het wettelijk kader tot doel heeft de onafhankelijkheid van de samenstelling van de raad te versterken.")

128. In de vierde plaats behoren de selectie, benoeming en/of bevordering van rechters tot de meest algemeen erkende *taken* van nationale raden voor de rechtspraak, en moeten de procedures worden uitgevoerd door nationale raden voor de rechtspraak die onafhankelijk zijn van de wetgevende en de uitvoerende macht. [87]

129. Bijgevolg kan worden gesteld dat het uiteindelijke doel van de bepalingen inzake de samenstelling, de mandaten en de taken van nationale raden voor de rechtspraak bestaat in de vervulling van hun rol van bewaker van de rechterlijke onafhankelijkheid, zodat wordt voorkomen dat de wetgevende en de uitvoerende macht invloed uitoefenen op met name de benoeming van de leden ervan. Ik ben van mening dat, ook al staat het de lidstaten vrij om al dan niet een nationale raad voor de rechtspraak of een soortgelijk lichaam op te richten, de onafhankelijkheid ervan, indien een dergelijke raad wordt opgericht, toereikend moet worden gewaarborgd, onder andere door middel van dergelijke bepalingen.

3. Toepassing op de situatie in de hoofdgedingen

130. In het licht van bovenstaande overwegingen ben ik van mening dat de tuchtkamer waarom het in de hoofdgedingen gaat, niet voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid van artikel 47 van het Handvest.

131. Ik merk op dat de KRS een lichaam is dat tot opdracht heeft de onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties en rechters overeenkomstig de Poolse grondwet te waarborgen, en dat zijn taken onder meer bestaan in de selectie van rechters voor benoeming in de Sąd Najwyższy, met inbegrip van de tuchtkamer, door de president van de Republiek (zie punten 16 en 19 van deze conclusie). Bijgevolg moet de KRS vrij zijn van beïnvloeding door de wetgevende en de uitvoerende macht teneinde zijn taken naar behoren te kunnen uitvoeren.

132. De wijze waarop de leden van de KRS worden benoemd, legt evenwel gebreken bloot die de onafhankelijkheid ervan ten opzichte van de wetgevende en de uitvoerende macht lijken te ondermijnen. Om te beginnen is dit wegens het feit dat, ingevolge artikel 9a van de wet inzake de KRS (zie punt 22 van deze conclusie), de 15 rechters-leden van de KRS niet langer door rechters worden benoemd, maar in plaats hiervan door de Sejm. Dit betekent dat de KRS is samengesteld uit een meerderheid van 23 van 25 leden die stammen uit de wetgevende en de uitvoerende macht. [88]

133. Bovendien kunnen ingevolge artikel 11 bis, lid 2, van de wet inzake de KRS kandidaten voor benoeming tot rechter in de KRS worden voorgedragen door groepen die bestaan uit ten minste 25 rechters of 2 000 burgers van de Republiek Polen. Overeenkomstig artikel 11d van de wet inzake de KRS worden deze leden van de KRS gekozen door de Sejm met drievijfdemeerderheid van de stemmen die worden uitgebracht in tegenwoordigheid van ten minste de helft van de stemgerechtigde afgevaardigden (zie punten 24 en 25 van deze conclusie).

87 Zie bijvoorbeeld European Charter van 1998 (voetnoot 32 van deze conclusie), punt 3.1; ENCJ-verslag van 2011 (voetnoot 82 van deze conclusie), punt 3.3; Rule of Law Checklist van 2016 (voetnoot 36 van deze conclusie), punt 81; VN-verslag van 2018 (voetnoot 81 van deze conclusie), punt 48.

88 Van de leden van de KRS worden er namelijk 21 benoemd door de wetgevende macht (15 rechters-leden + 4 door de Sejm benoemde leden + 2 door de Senat, het hogerhuis van het Poolse parlement, benoemde leden); 1 lid wordt benoemd door de president van de Republiek en van de 3 leden die ambtshalve zitting hebben, is er 1 lid van de uitvoerende macht (minister van Justitie) en zijn er 2 leden van de rechterlijke macht (eerste president van de Sąd Najwyższy en de president van de Naczelny Sąd Administracyjny). Zie punt 20 van deze conclusie.

134. Bijgevolg kan worden gesteld dat de wijze van benoeming van de leden van de KRS aanzienlijke beïnvloeding door de wetgevende macht impliceert, en kan niet worden uitgesloten dat de Sejm kandidaten kiest die weinig of geen steun genieten van rechters, met als gevolg dat de zienswijze van de gemeenschap van rechters mogelijk onvoldoende gewicht heeft bij de verkiezing van de leden van de KRS.[89] Los van de beweerde doelstellingen om de democratische legitimiteit en de representativiteit van de KRS te vergroten, kan deze regeling de onafhankelijkheid van de KRS negatief beïnvloeden.[90]

135. Bovendien moet voor ogen worden gehouden dat de veranderingen in de wijze van benoeming van de rechters-leden van de KRS gepaard gingen met de voortijdige beëindiging van het mandaat van de leden van de KRS. Het staat buiten kijf dat de wet inzake de KRS voorziet in een vroegtijdige beëindiging van het mandaat van de rechters-leden van de KRS op het moment van de verkiezing van de nieuwe leden (zie punten 22 en 26 van deze conclusie). Niettegenstaande de beweerde doelstelling van uniformering van de ambtstermijnen van de leden van de KRS, kan de onmiddellijke vervanging van de huidige leden van de KRS, in combinatie met de nieuwe regeling voor de benoeming van zijn leden, worden beschouwd als een verdere aantasting van de onafhankelijkheid van de KRS ten opzichte van de wetgevende en de uitvoerende macht.[91]

136. Het arrest van de Trybunał Konstytucyjny van 25 maart 2019 (K 12/18)[92] doet niet af aan mijn analyse. In dat arrest heeft de Trybunał Konstytucyjny in de eerste plaats geoordeeld dat artikel 9a van de wet inzake de KRS (zie punt 22 van deze conclusie) met betrekking tot de wijze van benoeming van de rechters-leden door de Sejm in overeenstemming is met verschillende bepalingen van de Poolse grondwet en, in de tweede plaats, dat artikel 44, lid 1a, van de wet inzake de KRS (zie punt 28 van deze conclusie) betreffende de procedure voor rechterlijke toetsing van individuele negatieve adviezen van de KRS inzake de selectie van rechters niet in lijn is met artikel 184 van de Poolse grondwet. Dit arrest bevat niets dat van belang is met betrekking tot de vereisten voor de onafhankelijkheid van de tuchtkamer op grond van het Unierecht en neemt op zich hoe dan ook niet alle omstandigheden weg die bijdragen aan de hierboven beschreven aantasting van de onafhankelijkheid van de KRS.

137. Op deze basis en gelet op het feit dat nationale raden voor de rechtspraak van cruciaal belang zijn voor het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in de rechtsgebieden waar zij in het leven zijn geroepen en zelf bij de uitvoering van hun taken onafhankelijk en vrij van inmenging door de wetgevende en de uitvoerende macht moeten zijn, noopt de rol die de KRS speelt bij de selectie van rechters in de tuchtkamer mij tot het standpunt dat deze kamer niet voldoende waarborgen voor onafhankelijkheid in de zin van artikel 47 van het Handvest biedt. Er zijn gerechtvaardigde redenen om objectieve twijfels te koesteren omtrent de onafhankelijkheid van de tuchtkamer gelet op de rol van de wetgevende macht bij de keuze van de 15 rechters-leden van de KRS en de rol van dat lichaam bij de selectie van rechters die in aanmerking komen voor benoeming in de Sąd Najwyższy door de president van de Republiek. Deze twijfels kunnen niet worden weggenomen door de, technisch gesproken, adviserende rol van de KRS in dit proces.

89 Zie onder andere het met redenen omkleed voorstel van de Commissie, (voetnoot 3 van deze conclusie), overwegingen 141-143; advies nr. 904/2017 van de Commissie van Venetië (voetnoot 4 van deze conclusie), punten 24-26, en VN-verslag inzake Polen van 2018 (voetnoot 4 van deze conclusie), punten 67-69.

90 Zoals vermeld in advies nr. 904/2017 van de Commissie van Venetië (voetnoot 4 van deze conclusie), punt 27, kan ook worden overwogen alternatieve middelen te gebruiken om deze doelstellingen te verwezenlijken; Groep van staten tegen corruptie van de Raad van Europa (GRECO), addendum bij het vierde evaluatieverslag over Polen, 22 juni 2018, punten 28 en 29.

91 Zie bijvoorbeeld het met redenen omkleed voorstel van de Commissie (voetnoot 3 van deze conclusie), overwegingen 140, 144, 145 en 175; advies nr. 904/2017 van de Commissie van Venetië (voetnoot 4 van deze conclusie), punten 28-31, en VN-verslag inzake Polen van 2018 (voetnoot 4 van deze conclusie), punt 70.

92 Zie voor een samenvatting het persbericht van de Trybunał Konstytucyjny na de zitting in zaak K 12/18, beschikbaar op http://trybunal.gov.pl/

138. Voorts moet, zoals verzoekers, de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA en de Commissie hebben aangegeven, samen met de veranderingen in de wijze van benoeming van de rechters-leden van de KRS een aantal overwegingen in verband met de procedure voor de selectie van de rechters van de tuchtkamer in overweging worden genomen.

139. In het bijzonder staat vast, ten eerste, dat totdat alle ambten in de tuchtkamer voor het eerst zijn bezet, rechters in die kamer worden benoemd door de president van de Republiek (zie punt 18 van deze conclusie). Ten tweede valt de tuchtkamer tot op zekere hoogte onder bijzondere regels die haar van de andere kamers van de Sąd Najwyższy onderscheiden, zoals artikel 20 van de USN 2017, dat bepaalt dat de functies van eerste president van de Sąd Najwyższy worden uitgeoefend door de president van de tuchtkamer met betrekking tot de rechters die in die kamer zitting hebben (zie punt 14 van deze conclusie). Ten derde zijn de regelingen met betrekking tot de tuchtkamer ingevoerd als onderdeel van het wetgevingspakket met maatregelen tot hervorming van het Poolse rechtsstelsel (zie punt 1 van deze conclusie). Ten vierde is de tuchtkamer belast met de behandeling van zaken die met name betrekking hebben op de pensionering van rechters van de Sąd Najwyższy en tuchtprocedures tegen rechters, zijnde beide aspecten die door dit pakket van maatregelen ingrijpend zijn gewijzigd (zie punten 15 en 17 van deze conclusie).[93] De wijzigingswet van 2017 inzake de KRS trad ongeveer drie maanden vóór de USN 2017 in werking (zie punten 11 en 21 van deze conclusie), waardoor de KRS deze rol bij de selectie van de rechters die in aanmerking komen voor benoeming in de tuchtkamer door de president van de Republiek is toegekend.

140. In dit verband merk ik op dat de tuchtkamer in haar schriftelijke opmerkingen die bij het Hof in de onderhavige zaken zijn ingediend[94] onder meer benadrukt dat de benoeming van rechters het grondwettelijk prerogatief van de president van de Republiek is dat hij in samenwerking met de KRS uitoefent, en dat de tuchtkamer voldoet aan de vereisten van artikel 6, lid 1, EVRM, aangezien zij bij wet is opgericht en de bepalingen inzake haar status, bevoegdheid en interne organisatie de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van die kamer en haar rechters waarborgen. De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechters van de tuchtkamer worden verzekerd door met name regels over de wraking van rechters en moeten worden beoordeeld uitgaande van een concrete feitelijke situatie.

141. Los van de argumenten die de procureur-generaal en de Republiek Polen, samen met de tuchtkamer, aanvoeren met betrekking tot het grondwettelijk prerogatief van de president van de Republiek om rechters te benoemen en de formele waarborgen voor onafhankelijkheid die van toepassing zijn op de tuchtkamer, zijn deze argumenten, gezien in het licht van de overwegingen in de punten 132 tot en met 135 en 139 van deze conclusie, niet voldoende om de indruk van een gebrek aan objectieve onafhankelijkheid van die kamer weg te nemen.

142. Bovendien versterkt de situatie in de hoofdgedingen het beeld dat onafhankelijkheid ontbreekt, aangezien verzoekers een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie willen aanzoeken om een vermeende schending van de bescherming van hun onafzetbaarheid en onafhankelijkheid te verhelpen. Met betrekking tot verzoeker in zaak C-585/18 lijken de regelingen zoals die zich voordoen in strijd te zijn met het beginsel van wapengelijkheid.[95] Dit komt omdat verzoeker een negatief advies van de KRS heeft ontvangen en de KRS tegelijkertijd een rol speelt bij de samenstelling van de

93 De Commissie van Venetië heeft in haar advies nr. 904/2017, (voetnoot 4 van deze conclusie), in met name de punten 89-95 en 128-131, de gecombineerde effecten van de Poolse wetgeving inzake de KRS en de tuchtkamer, samen met andere hervormingen, aangemerkt als een ernstige bedreiging voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Tevens heeft het Europees Netwerk van raden voor de rechtspraak (ENCJ) op 17 september 2018 de KRS als lid geschorst op grond van de veranderingen in de wijze van benoeming van zijn rechters-leden in samenhang met 13 bijkomende omstandigheden, waaronder het feit dat de wet inzake de KRS deel uitmaakt van de algemene hervorming die de positie van de uitvoerende macht versterkt en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht aantast; zie ENCJ-advies (voetnoot 28 van deze conclusie), en persbericht met de titel „ECNJ Suspends Polish National Judicial Council – KRS", beschikbaar op http://www.encj.eu/

94 Voetnoot 20 van deze conclusie.

95 Zie bijvoorbeeld arresten van 28 juli 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a. (C-543/14, EU:C:2016:605, punten 40 en 41), en 16 mei 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punt 96 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

tuchtkamer, dat wil zeggen de rechterlijke instantie waarbij hij naar Pools recht een rechtsmiddel kan aanwenden. Dit lijkt problematisch vanuit het oogpunt van het beginsel van wapengelijkheid gelet op de conclusies die ik heb getrokken met betrekking tot de tekortkomingen in de onafhankelijkheid van de tuchtkamer als gevolg van de manier waarop de leden van de KRS worden benoemd.

143. Ik zou willen benadrukken dat dit evenwel niet betekent dat de vereisten van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht moeten worden uitgelegd als een beletsel voor de lidstaten om passende hervormingen door te voeren van hun regelingen met betrekking tot met name de selectie van rechters en de samenstelling van hun nationale raden voor de rechtspraak of soortgelijke lichamen, maar wel dat de lidstaten bij dergelijke hervormingen hun Unierechtelijke verplichtingen moeten nakomen, waaronder de verplichting om de onafhankelijkheid van hun rechterlijke instanties en rechters in overeenstemming met artikel 47 van het Handvest te handhaven.

144. Tot slot zijn de argumenten van de procureur-generaal en de Republiek Polen met betrekking tot de vermeende gelijkenissen tussen de in Polen gekozen oplossingen en die in andere lidstaten niet overtuigend. Zoals erop is gewezen door verzoekers, betreffen de onderhavige zaken de situatie in Polen, gelet met name op de bijzonderheden die zijn uiteengezet in de punten 132 tot en met 135 en 139 van deze conclusie.[96] Ook moet wellicht worden benadrukt dat in deze context voor de lidstaten niet met twee maten wordt gemeten, aangezien elke maatregel van een lidstaat die de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht op grond van artikel 47 van het Handvest aantast, niet mag worden getolereerd in de rechtsorde van de Unie.

4. Toetsing aan artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU

145. Komt, naast schending van artikel 47 van het Handvest, niet-naleving van de vereisten van rechterlijke onafhankelijkheid in de omstandigheden van de hoofdgedingen neer op een structurele of algemene tekortkoming die de kern van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht aantast in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU[97], hetgeen zou resulteren in een ruimere schending van het door artikel 2 VEU beschermde beginsel van de rechtstaat?[98]

146. In mijn conclusie in de zaak Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18)[99] heb ik mij op het standpunt gesteld dat nationale maatregelen die de pensioenleeftijd van de rechters van de Sąd Najwyższy verlagen zonder dat deze maatregelen samengaan met voldoende waarborgen voor hun onafzetbaarheid en onafhankelijkheid, in wezen inhoudelijk neerkomen op een dergelijke structurele tekortkoming, waardoor, zoals in die zaak het geval was, alle rechters van de Sąd Najwyższy worden geraakt. In mijn conclusie in de zaak Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties) (C-192/18)[100] kwam ik tot dezelfde slotsom met betrekking tot nationale maatregelen tot verlaging van de pensioenleeftijd van rechters van de gewone rechtbanken, waardoor, zoals in die zaak het geval was, alle leden van die laag van de Poolse rechterlijke macht worden geraakt. Beide hervormingen hebben de structuur van de Poolse rechterlijke macht in algemene zin beïnvloed.

96 Ik wijs erop dat Polen volgens het EU-scorebord voor justitie van 2019 van de twintig onderzochte lidstaten de enige lidstaat is waar de rechters-leden van de nationale raad voor de rechtspraak niet uitsluitend op voordracht van rechters worden benoemd, maar door het Parlement. Zie de mededeling van de Commissie over het EU-scorebord voor justitie van 2019, COM(2019) 198 final van 26 april 2019, figuur 54, blz. 55 en 62. Zie ook het slotadvies van de OVSE inzake Polen van 2017 (voetnoot 4 van deze conclusie), punten 43-46.

97 Conclusie van advocaat-generaal Tanchev in de zaak Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties) (C-192/18, EU:C:2019:529, punt 115 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook conclusie van advocaat-generaal Tanchev in de zaak Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:325, punt 63, voetnoot 41).

98 Zie in het bijzonder arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punt 32), en 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punt 47). Zoals ik heb opgemerkt in punt 40 van mijn conclusie in de zaak Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:517) kan er „ook als de uitvaardigende lidstaat de rechtsstaat niet schendt, in deze lidstaat een gevaar van schending van het recht op een eerlijk proces [...] bestaan".

99 EU:C:2019:325.

100 EU:C:2019:529.

147. Ik merk op dat het Hof in zijn arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18)[101], niet lijkt in te gaan op de ernst van de schending van de regels ter bescherming van de onafzetbaarheid en onafhankelijkheid van rechters in de context van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. In dit arrest is niet verwezen naar een structurele of algemene schending van die regels.[102]

148. Mijn conclusie luidt dat de omstandigheden in de hoofdgedingen in elk geval neerkomen op schending van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.

149. Ik kom tot deze slotsom in hoofdzaak omdat de Poolse wetgeving waarbij een nieuwe kamer van de Sąd Najwyższy in het leven wordt geroepen, in casu de tuchtkamer, ter behandeling van klachten van rechters van de Sąd Najwyższy die, gelet op artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, vroegtijdig en op onwettige wijze op pensioen zijn gesteld in de Sąd Najwyższy, nauw verband houdt met de problemen waarop ik in mijn conclusie in de zaak Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18) ben ingegaan en waardoor de rechters van de Sąd Najwyższy op algemene wijze worden geraakt. In zijn arrest van 24 juni 2019 in die zaak[103] heeft het Hof geoordeeld dat de betrokken maatregelen schending van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU vormen (zie punt 2 van deze conclusie).

150. De KRS speelt een belangrijke rol bij de benoeming van de rechters van die nieuwe kamer, wat bij nadere beschouwing op gespannen voet lijkt te staan met Europese en internationale richtsnoeren over de onafhankelijkheid van dergelijke lichamen ten aanzien van de wetgevende en de uitvoerende macht (zie punten 124 tot en met 135 van deze conclusie). Dit maakt de weg vrij voor een grote mate van invloed van de politieke autoriteiten op de benoeming van de rechters van de Sąd Najwyższy, hetgeen in algemene zin gevolgen heeft voor de structuur van de Poolse rechterlijke macht.

151. Bovendien is het de nieuw opgerichte tuchtkamer die beslist over zaken waarbij rechters betrokken zijn die geraakt zijn door de maatregelen die het Hof recentelijk in strijd met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU heeft verklaard, zoals hierboven is vermeld (zie punt 149 van deze conclusie). Gezien de timing van de nieuwe maatregelen betreffende de verkiezing van de rechters-leden van de KRS en de rol die de KRS speelt bij de benoeming van de leden van de tuchtkamer, kan dit ten koste gaan van de kansen van rechters van de Sąd Najwyższy die de nieuw vastgestelde pensioenleeftijd bereiken op een eerlijk proces bij een onafhankelijke rechterlijke instantie.

152. Aangezien de kwestie die in de onderhavige zaken rijst en die waarop ik in mijn conclusie in de zaak Commissie/Polen (onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18) ben ingegaan, dicht in elkaars buurt liggen, moet ook in casu bijgevolg worden geoordeeld dat er sprake is van een structurele en algemene schending die dus de „kern” raakt van de in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU gewaarborgde rechterlijke onafhankelijkheid.

101 EU:C:2019:531.

102 Vergelijk arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, in het bijzonder punten 60, 73 en 74).

103 Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531). Ik wijs erop dat het Hof in de punten 115 en 116 van dat arrest heeft geoordeeld dat de betrokkenheid van een instantie als de KRS bij de procedure tot verlenging van het mandaat van een rechter na zijn normale pensioenleeftijd, in beginsel ertoe kan bijdragen dat deze procedure objectiever wordt, maar dat „[d]it [...] evenwel alleen [geldt] voor zover is voldaan aan bepaalde voorwaarden. Met name is vereist dat deze instantie zelf onafhankelijk is van de wetgevende en uitvoerende macht alsook van de autoriteit waaraan zij advies moet uitbrengen [...]”.

E. Tweede vraag in zaak C-585/18 en derde vraag in de zaken C-624/18 en C-625/18 en bevoegdverklaring als gevolg van het feit dat de tuchtkamer geen onafhankelijke rechterlijke instantie is

153. Mocht het Hof oordelen dat een kamer van een nationale rechterlijke instantie van laatste aanleg, zoals de tuchtkamer in de hoofdgedingen, niet voldoet aan de Unierechtelijke vereisten van rechterlijke onafhankelijkheid, dan wenst de verwijzende rechter te vernemen of een andere nationale rechter, zoals hijzelf, uit hoofde van het Unierecht ertoe verplicht is de bepalingen van het nationale recht die zijn bevoegdheid in de geschillen uitsluiten buiten toepassing te laten.

154. Deze vraag moet om de navolgende redenen bevestigend worden beantwoord.

155. Volgens vaste rechtspraak brengt het beginsel van voorrang van het Unierecht met zich mee dat nationale rechters die in het kader van hun bevoegdheden belast zijn met de toepassing van de bepalingen van het Unierecht, zorg moeten dragen voor de volle werking van die bepalingen en daarbij zo nodig, op eigen gezag, elke strijdige nationale bepaling – met inbegrip van procedurele bepalingen – buiten toepassing moeten laten zonder dat zij eerst de intrekking hiervan bij wet of via enige andere constitutionele procedure hoeven te vragen of af te wachten.[104] Nationale rechterlijke instanties zijn in het bijzonder gehouden om binnen het kader van hun bevoegdheden de rechtsbescherming te verzekeren die voor de justitiabelen voortvloeit uit artikel 47 van het Handvest en de volle werking van dat artikel te waarborgen door, zo nodig, elke daarmee strijdige nationale bepaling buiten toepassing te laten.[105]

156. Bijgevolg moeten nationale bepalingen die de bevoegdheid om uitspraak te doen in een geschil dat het Unierecht betreft toekennen aan een kamer van een nationale rechterlijke instantie van laatste aanleg die niet voldoet aan de vereisten van rechterlijke onafhankelijkheid als bedoeld in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en/of artikel 47 van het Handvest, in de onderhavige zaken buiten toepassing blijven. Zoals is opgemerkt door de Commissie moet, gelet op het belang van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht voor een daadwerkelijke rechtsbescherming ten behoeve van de justitiabelen op grond van het Unierecht, een andere kamer van een nationale rechterlijke instantie van laatste aanleg, zoals de verwijzende rechter in de hoofdgedingen, met dat beginsel onverenigbare nationale bepalingen op eigen initiatief buiten toepassing kunnen laten. Nationale rechtbanken zijn verplicht om een doeltreffend rechtsmiddel te bieden voor de handhaving van het Unierecht wanneer dit anderszins niet beschikbaar is op grond van nationale wetgeving.[106]

VII. Conclusie

157. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Sąd Najwyższy te beantwoorden als volgt:

„1) Over de eerste vraag in de zaken C-624/18 en C-625/18 behoeft geen uitspraak te worden gedaan.

Subsidiair moet artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie juncto artikel 9, lid 1, van richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep aldus worden uitgelegd dat een rechterlijke instantie van een lidstaat die in laatste instantie uitspraak doet, wanneer daarbij een vordering wordt ingesteld wegens schending van het verbod op discriminatie op grond van

104 Zie bijvoorbeeld arrest van 4 december 2018, Minister for Justice and Equality en Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

105 Zie arrest van 17 april 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punt 79).

106 Arrest van 13 maart 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, in het bijzonder punten 40 en 41). Zie ook bijvoorbeeld arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punten 103 en 104).

leeftijd ten aanzien van een rechter van deze rechterlijke instantie en er tevens wordt verzocht om bewarende maatregelen – met het oog op de waarborging van de aan het Unierecht ontleende rechten door vaststelling van een voorlopige maatregel op grond van het nationale recht– moet weigeren nationale bepalingen toe te passen die de bevoegdheid in de zaak waarin het beroep in rechte is ingesteld, voorbehouden aan een organisatorische eenheid van deze instantie die niet actief is omdat de rechters die daarin zitting moeten hebben, niet zijn benoemd.

2) De in artikel 47 van het Handvest neergelegde vereisten van rechterlijke onafhankelijkheid moeten aldus worden uitgelegd dat een nieuwe kamer van een rechterlijke instantie van een lidstaat die in laatste instantie uitspraak doet, die bevoegd is om kennis te nemen van het door een rechter van een nationale rechterlijke instantie ingesteld beroep en die uitsluitend bestaat uit rechters die zijn geselecteerd door een nationaal orgaan dat belast is met het waarborgen van de rechterlijke onafhankelijkheid, te weten de Krajowa Rada Sądownictwa (nationale raad voor de rechtspraak), maar waarvoor wegens het systemisch model voor de oprichting en de werkwijze ervan geen waarborg bestaat voor onafhankelijkheid ten aanzien van de wetgevende en de uitvoerende macht, niet aan deze vereisten voldoet.

   Ook artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU verzet zich daartegen.

3) Een kamer van een rechterlijke instantie van een lidstaat die in laatste instantie uitspraak doet, die in casu niet bevoegd is maar voldoet aan de vereisten van het Unierecht voor een rechterlijke instantie waarbij beroep is ingesteld in een zaak die het Unierecht betreft, moet vanwege de voorrang van het Unierecht nationale bepalingen die zijn bevoegdheid ter zake van dat geding uitsluiten, buiten toepassing laten.”