CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. TANCHEV
van 24 september 2019[1]

Gevoegde zaken C-558/18 en C-563/18

Miasto Łowicz
tegen
Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki (C-558/18),
in tegenwoordigheid van:
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową
(aanvankelijk Prokuratura Regionalna w Łodzi),
Rzecznik Praw Obywatelskich
[verzoek van de Sąd Okręgowy w Łodzi (rechter in eerste aanleg Łódź, Polen) om een prejudiciële beslissing]
en
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową
(aanvankelijk Prokuratura Okręgowa w Płocku)
tegen
VX,
WW,
XV (C-563/18)

[verzoek van de Sąd Okręgowy w Warszawie (rechter in eerste aanleg Warschau, Polen) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 267 VWEU – Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen – Rechtsstaat – Artikel 2 VEU – Artikel 19, lid 1, VEU – Beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming – Beginsel van onafhankelijkheid van rechters – Nationale maatregelen tot instelling van een regeling voor tuchtprocedures tegen rechters”

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

I. Inleiding

1. Thans schrijf ik de vierde conclusie in een reeks van conclusies [2] over de hervorming van het Poolse rechtsstelsel die is doorgevoerd bij maatregelen die in 2017 zijn aangenomen. Deze conclusies zijn mede in overweging genomen in het met redenen omkleed voorstel van de Commissie dat op grond van artikel 7, lid 1, VEU is uitgebracht met betrekking tot de rechtsstaat in Polen. [3] De wetswijzigingen in deze lidstaat die een weerslag hebben gehad op de onafhankelijkheid van de Poolse rechterlijke macht, hebben internationaal veel kritiek gekregen [4] en zijn ook aanleiding voor een aantal zaken die bij het Hof aanhangig zijn gemaakt [5].

2. In de onderhavige zaken wensen de Sąd Okręgowy w Łodzi (rechter in eerste aanleg Łódź, Polen) en de Sąd Okręgowy w Warszawie (rechter in eerste aanleg Warschau, Polen) van het Hof te vernemen of de nieuwe regeling voor tuchtprocedures tegen rechters in Polen voldoet aan de vereisten van de rechterlijke onafhankelijkheid in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Blijkens de verwijzingsbeslissingen heeft de minister van Justitie namelijk zeggenschap verworven over de inleiding en het verloop van tuchtprocedures tegen rechters en hebben de wetgevende instanties zeggenschap verworven over de samenstelling van de Krajowa Rada Sądownictwa (nationale raad voor justitie; hierna: „KRS”), het orgaan dat verantwoordelijk is voor de selectie van de groep rechters die in aanmerking komen voor benoeming tot lid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen) die tuchtzaken behandelt waarbij rechters betrokken zijn.

2 Zie de conclusies van advocaat-generaal Tanchev in de zaak Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:325) betreffende de verlaging van de pensioenleeftijd van rechters van de Sąd Najwyższy en de verlening van de bevoegdheid aan de president van de Republiek Polen om de ambtstermijn van rechters van de Sąd Najwyższy te verlengen; in de zaak Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de rechters van de gewone rechtbanken) (C-192/18, EU:C:2019:529) betreffende de vermeende discriminatie op grond van geslacht vanwege de invoering van een verschil in pensioenleeftijd tussen mannen en vrouwen die het ambt bekleden van rechter bij de gewone rechtbanken, rechter bij de Sąd Najwyższy en openbaar aanklager, en de toekenning aan de minister van Justitie van de bevoegdheid om de ambtstermijn van rechters van de gewone rechtbanken te verlengen, en in de gevoegde zaken A.K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:551) betreffende de onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy gelet op de veranderingen in de wijze waarop de leden van de Krajowa Rada Sądownictwa worden aangewezen.

3 Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat, COM(2017) 835 final van 20 december 2017. In dat met redenen omkleed voorstel heeft de Commissie met name bezwaar gemaakt tegen 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 (wet tot wijziging van de wet inzake de nationale school voor de rechterlijke macht en het openbaar ministerie, de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken en sommige andere wetten) van 11 mei 2017 (Dz. U. van 2017, volgnr. 1139, als gewijzigd); (2) de Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (wet tot wijziging van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken en sommige andere wetten) van 12 juli 2017 (Dz. U. van 2017, volgnr. 1452, als gewijzigd); (3) de Ustawa o Sądzie Najwyższym (wet inzake de Sąd Najwyższy) van 8 december 2017 (Dz. U. van 2018, volgnr. 5, als gewijzigd); (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 sommige andere wetten) van 8 december 2017 (Dz. U. van 2018, volgnr. 3, als gewijzigd). Het zijn voornamelijk de laatste twee maatregelen die onder meer in de onderhavige zaken aan de orde zijn.

4 Zie bijvoorbeeld Europese Commissie voor democratie middels het recht (Commissie van Venetië), advies nr. 904/2017 van 11 december 2017 betreffende het wetsvoorstel tot wijziging van de wet inzake de Krajowa Rada Sądownictwa, inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de wet inzake de Sąd Najwyższy van de Poolse president en inzake de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken, CDL-AD(2017)031; de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties, verslag van de speciale rapporteur van de VN inzake de onafhankelijkheid van rechters en advocaten in zijn missie naar Polen, 5 april 2018, A/HRC/38/38/Add.1; de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en het Bureau voor democratische instellingen en mensenrechten, advies inzake een aantal bepalingen van het wetsvoorstel inzake de Sąd Najwyższy (van 26 september 2017), 13 november 2017, JUD-POL/315/2017.

5 Deze omvatten onder meer verzoeken om een prejudiciële beslissing ingediend door de Sąd Najwyższy (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18, C-668/18, C-487/19 en C-508/19), de Naczelny Sąd Administracyjny (hoogste bestuursrechter, Polen) (C-824/18) en lagere rechterlijke instanties van Polen (C-623/18), alsmede twee door de Commissie aanhangig gemaakte niet-nakomingszaken tegen Polen (C-619/18 en C-192/18). In zijn arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531), heeft het Hof geoordeeld dat maatregelen tot verlaging van de pensioenleeftijd van rechters van de Sąd Najwyższy en tot toekenning aan de president van de Republiek Polen van de bevoegdheid om de ambtstermijn van de rechters van de Sąd Najwyższy te verlengen, onverenigbaar zijn met de verplichtingen die op grond van artikel 19, lid 1, VEU op Polen rusten, aangezien zij niet te rijmen vallen met de beginselen van onafzetbaarheid en onafhankelijkheid van rechters die worden beschermd krachtens het Unierecht.

3. Bovendien zeggen de verwijzende rechters in de verwijzingsbeslissingen te vrezen voor vergelding als zij niet in het voordeel van de Staat oordelen – een vrees die voortkomt uit het misbruik van de tuchtprocedure onder de nieuwe regeling. Het is ook opmerkelijk dat de rechters van de verwijzende rechterlijke instanties hebben aangegeven dat zij verantwoording moesten afleggen over hun beslissing om in de onderhavige zaken een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen, in het kader van onderzoeksprocedures die na deze verzoeken zijn ingesteld, ook al is tegen deze rechters formeel geen tuchtprocedure ingeleid.

4. Mijn conclusie in de onderhavige zaken luidt dat de verzoeken om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk zijn omdat het Hof overeenkomstig artikel 267 VWEU geen advies kan uitbrengen over algemene of hypothetische vraagstukken.

5. In het bijzonder bevatten de verwijzingsbeslissingen onvoldoende toelichting – zonder dat die ontbrekende uitleg afdoende wordt aangevuld in het dossier – bij het verband tussen de betrokken maatregelen van de lidstaat en de toepasselijke Unierechtelijke bepalingen, namelijk artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, waarin bescherming wordt geboden tegen structurele schendingen van de rechterlijke onafhankelijkheid[6], aangezien de lidstaten de verplichting wordt opgelegd te „voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren”[7].

6. Met andere woorden, er is niet voldaan aan de in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof vastgestelde vereisten betreffende de inhoud van een verzoek om een prejudiciële beslissing, ook al het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld dat deze vereisten strikt in acht moeten worden genomen.[8] Deze vereisten zijn ook opgenomen in de aanbevelingen van het Hof aan de nationale rechterlijke instanties over het aanhangig maken van prejudiciële procedures.[9]

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

7. 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.”

6 Zie de punten 92 en 125 van deze conclusie.

7 Zoals ik heb opgemerkt in mijn conclusie in de zaak Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de rechters van de gewone rechtbanken) (C-192/18, EU:C:2019:529), gebruik ik het Engelse begrip „effective legal protection” in overeenstemming met de Engelse versie van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, hoewel ik er mij van bewust ben dat het Hof heeft geoordeeld dat die bepaling een „effective judicial protection” waarborgt. Zie bijvoorbeeld arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, met name de punten 3, 48 en 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zoals uit het zojuist genoemde arrest blijkt, is de formulering van die bepaling in sommige taalversies vergelijkbaar (zie bijvoorbeeld Maltees: „protezzjoni legali effettiva” en „protezzjoni ġudizzjarja effettiva”; Pools: „skutecznej ochrony prawnej” en „skutecznej ochrony sądowej”), in tegenstelling tot andere (zie bijvoorbeeld Nederlands: „daadwerkelijke rechtsbescherming”; Frans: „protection juridictionnelle effective”; Spaans: „tutela judicial efectiva”).

8 Zie bijvoorbeeld arresten van 5 juli 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, punt 19), en 2 mei 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, punt 19).

9 Zie bijvoorbeeld arrest van 13 december 2018, Rittinger e.a. (C-492/17, EU:C:2018:1019, punt 38). Deze aanbevelingen zijn gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (PB 2018, C 257, blz. 1; hierna: „aanbevelingen van het Hof”).

B. Pools recht

1. Wet van 2017 inzake de Sąd Najwyższy

8. Artikel 3 van de Ustawa o Sądzie Najwyższym (wet inzake de Sąd Najwyższy) van 8 december 2017 (Dz. U. van 2018, volgnrs. 5, 650, 771, 847, 848, 1045 en 1443; hierna: „wet van 2017 inzake de Sąd Najwyższy"), die op 3 april 2018 in werking is getreden, bepaalt dat de Sąd Najwyższy is opgedeeld in verschillende kamers, waaronder de tuchtkamer.

9. Artikel 27 van de wet van 2017 inzake de Sąd Najwyższy luidt:

„1. De tuchtkamer is bevoegd voor:

1) tuchtzaken;

   a) zaken betreffende rechters van de Sąd Najwyższy,

   b) zaken die door de Sąd Najwyższy worden onderzocht met betrekking tot tuchtprocedures die worden gevoerd op grond van de hiernavolgende wetten:

      [...]

      – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych [(Dz. U. van 2017, volgnrs. 2243 en 2265 en van 2018, volgnrs. 3 en 5) (wet van 21 augustus 1997 inzake de organisatie van de militaire rechtbanken)];

      [...]

      – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych [wet van 27 juli 2001 inzake de organisatie van de gewone rechtbanken];

      [...]

2. De tuchtkamer bestaat uit de volgende afdelingen:

1) eerste afdeling;

2) tweede afdeling.

3. De eerste afdeling neemt inzonderheid kennis van:

1) zaken betreffende rechters van de Sąd Najwyższy,

2) zaken betreffende rechters en openbare aanklagers, die betrekking hebben op tuchtrechtelijke inbreuken die kunnen worden gekwalificeerd als opzettelijke strafbare feiten die door het openbaar ministerie kunnen worden vervolgd, en op inbreuken als bepaald in het in artikel 97, lid 3, bedoelde verzoek.

4. De tweede afdeling neemt inzonderheid kennis van:

1) beroepen tegen de beslissingen van tuchtrechtelijke instanties in eerste aanleg in zaken betreffende rechters en openbare aanklagers, alsmede tegen de beslissingen en beschikkingen waarmee de procedure wordt beëindigd voordat uitspraak is gedaan;

2) cassatieberoepen tegen tuchtrechtelijke beslissingen;

3) beroepen tegen beslissingen van de Krajowa Rada Sądownictwa."

10. Artikel 29 van de wet van 2017 inzake de Sąd Najwyższy 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 Krajowa Rada Sądownictwa."

2. Wet inzake de Krajowa Rada Sądownictwa (KRS)

11. Artikel 3 van de Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (wet inzake de Krajowa Rada Sądownictwa) van 12 mei 2011 (Dz. U. van 2018, volgnrs. 389, 848 en 1045; hierna: „wet inzake de KRS"):

„2. Bovendien vervult de KRS andere bij wet bepaalde taken, en met name:

4) verkiest hij de tuchtfunctionaris voor de rechters die zetelen in gewone rechtbanken en voor de bijstaande rechters, alsook de tuchtfunctionaris voor de rechters die zetelen in militaire rechtbanken".

12. Artikel 7 van de wet inzake de KRS bepaalt:

„De eerste voorzitter van de Sąd Najwyższy alsook de voorzitter van de Naczelny Sąd Administracyjny en de minister van Justitie zijn leden van de KRS voor de duur van hun ambt."

13. Artikel 8 van de wet inzake de KRS bepaalt:

„1. De door de president van de Republiek Polen benoemde persoon oefent zijn ambt uit binnen de KRS zonder beperking van de duur van dat ambt, en kan te allen tijde uit het ambt worden ontheven.

2. Het mandaat van de door de president benoemde persoon verstrijkt uiterlijk drie maanden na afloop van het mandaat van de president van de Republiek Polen of nadat de functie van president van de Republiek Polen vacant is geworden."

14. Artikel 9 van de wet inzake de KRS bepaalt:

„1. De Sejm [lagerhuis van het Poolse parlement] kiest uit zijn afgevaardigden vier leden voor de KRS voor een periode van vier jaar.

2. De Senat [hogerhuis van het Poolse parlement] kiest uit zijn senatoren twee leden voor de KRS voor een periode van vier jaar.

3. De door de Sejm en de Senat aangewezen leden van de KRS vervullen hun ambt tot op het moment dat nieuwe leden worden verkozen."

15. Artikel 9a van de wet inzake de KRS 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 volgend op die waarop zij zijn gekozen. De uittredende leden van de KRS oefenen hun ambt uit tot op het moment dat het gemeenschappelijke mandaat van de nieuwe leden van de KRS aanvangt."

16. Artikel 11a van de wet inzake de KRS bepaalt:

„2. 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, en 2) 25 rechters, met uitzondering van gepensioneerde rechters, verenigen zijn gerechtigd om een kandidaat-lid van de KRS voor te stellen."

17. Artikel 11d van de wet inzake de KRS bepaalt:

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

2. Elke parlementaire fractie wijst voor de posten van lid van de KRS, uit de rechters wier kandidaturen werden voorgesteld overeenkomstig artikel 11a, niet meer dan negen kandidaten aan.

3. Indien het totale aantal door de parlementaire fracties aangewezen kandidaten minder dan 15 bedraagt, duidt 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 leden 2 en 3 voorgedragen kandidaten 15 kandidaten te kiezen voor de posten van lid van de KRS, met dien verstande dat er van iedere parlementaire fractie ten minste één kandidaat is opgenomen 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 een 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. [...]"

3. Wet inzake de gewone rechtbanken

18. Artikel 22a van de Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken) van 27 juli 2001 (Dz. U. van 2018, volgnrs. 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045 en 1443; hierna: „wet inzake de gewone rechtbanken") bepaalt:

„5. Een rechter of bijstaand rechter wiens taken dusdanig zijn herverdeeld dat de omvang van zijn verantwoordelijkheden is gewijzigd, met name door een overplaatsing naar een andere afdeling van de betrokken rechterlijke instantie, kan binnen een termijn van zeven dagen na toewijzing van zijn nieuwe verantwoordelijkheden bezwaar aantekenen bij de [KRS]. Bezwaar staat niet open:

1) in geval van overplaatsing naar een afdeling die moet oordelen over zaken die dezelfde materie betreffen;

2) in het geval dat op grond van de op andere rechters toepasselijke regels binnen dezelfde afdeling verantwoordelijkheden worden toegewezen, en in het bijzonder bij herroeping van een plaatsing binnen een sectie of binnen een andere vorm van specialisatie.

6. Het in lid 5 bedoelde bezwaar wordt aangetekend via de prezes (voorzitter) van de rechterlijke instantie die is overgegaan tot de herverdeling van de taken waartegen wordt opgekomen. De voorzitter maakt het bezwaar binnen 14 dagen na ontvangst ervan over aan de [KRS], waarbij hij standpunt inneemt in de zaak. De [KRS] neemt een beslissing tot toewijzing of afwijzing van het door de rechter aangetekende bezwaar, daarbij rekening houdend met de in lid 1 bedoelde elementen. De beslissing van de [KRS] inzake het in lid 5 bedoelde bezwaar hoeft niet worden gemotiveerd. De beslissing van de [KRS] is niet vatbaar voor beroep. Totdat een beslissing is getroffen, vervult de betrokken rechter of bijstaand rechter zijn bestaande taken."

19. Artikel 82c van de wet inzake de gewone rechtbanken luidt:

„De rechter is verplicht tot uitvoering van de taken die gepaard gaan met de verantwoordelijkheden die op hem rusten als lid van de tuchtrechtelijke instantie bij de rechterlijke instantie in tweede aanleg."

20. Artikel 107 van de wet inzake de gewone rechtbanken luidt:

„1. Een rechter is tuchtrechtelijk aansprakelijk voor ambtsmisdrijven, met inbegrip van kennelijke en grove schending van rechtsregels en van schending van de waardigheid van het ambt (tuchtrechtelijke overtredingen).

2. Een rechter is ook tuchtrechtelijk aansprakelijk voor zijn gedrag voorafgaand aan de aanvaarding van zijn ambt indien hij door dat gedrag tekortschoot in de verplichtingen van het openbare ambt dat hij op dat moment vervulde, of indien daaruit blijkt dat hij het ambt van rechter onwaardig is."

21. Artikel 109a van de wet inzake de gewone rechtbanken luidt:

„1. Een door een tuchtrechtelijke instantie uitgesproken onherroepelijk geworden uitspraak, wordt openbaar gemaakt.

2. De tuchtrechtelijke instantie kan afzien van het openbaar maken van die uitspraak indien dat niet noodzakelijk is om de doelstellingen van de tuchtprocedure te bereiken of indien dat noodzakelijk is ter bescherming van een rechtmatig particulier belang. [...]"

22. Artikel 110 van de wet inzake de gewone rechtbanken luidt:

„1. Bevoegd voor tuchtzaken met betrekking tot rechters, zijn:

1) in eerste aanleg:

   a) de tuchtrechtelijke instanties bij de rechterlijke instanties in tweede aanleg, in een formatie van drie rechters,

   b) de Sąd Najwyższy, samengesteld uit twee rechters van de tuchtkamer en een gezworene van de Sąd Najwyższy, voor zaken met betrekking tot tuchtrechtelijke inbreuken die kunnen worden gekwalificeerd als opzettelijke strafbare feiten die door het openbaar ministerie kunnen worden vervolgd of als opzettelijke strafbare feiten van fiscale aard, of voor zaken in het kader waarvan de Sąd Najwyższy een verzoek tot onderzoek van het tuchtgeschil heeft ingediend vergezeld van de vaststelling van een inbreuk;

2) in tweede aanleg: de Sąd Najwyższy, samengesteld uit twee rechters van de tuchtkamer en een gezworene van de Sąd Najwyższy."

23. Artikel 110a van de wet inzake de gewone rechtbanken luidt:

„1. De minister van Justitie vertrouwt de taak van rechter bij een tuchtrechtelijke instantie bij een rechterlijke instantie in tweede aanleg toe aan een lid van een gewone rechtbank met ten minste tien jaar ervaring als rechter, na raadpleging van de [KRS]."

24. Artikel 112 van de wet inzake de gewone rechtbanken luidt:

„3. De minister van Justitie benoemt de tuchtfunctionaris voor de rechters van de gewone rechtbank, alsook diens twee plaatsvervangers, voor een mandaat van vier jaar."

25. Artikel 112b van de wet inzake de gewone rechtbanken bepaalt:

„1. De minister van Justitie kan een tuchtfunctionaris van het ministerie van Justitie benoemen om een bepaalde zaak betreffende een rechter te behandelen. De tussenkomst van de tuchtfunctionaris van het ministerie van Justitie sluit de tussenkomst van iedere andere tuchtfunctionaris in deze zaak uit.

2. De tuchtfunctionaris van de minister van Justitie wordt benoemd uit de rechters van de gewone rechtbanken of van de Sąd Najwyższy. Inzake tuchtrechtelijke inbreuken die kunnen worden gekwalificeerd als opzettelijke strafbare feiten die door het openbaar ministerie kunnen worden vervolgd, kan die tuchtfunctionaris tevens worden benoemd uit de openbare aanklagers die door de Prokurator Krajowy (nationaal openbaar ministerie) zijn aangewezen. In met redenen omklede gevallen, inzonderheid wanneer de tuchtfunctionaris van de minister van Justitie overlijdt of zijn ambt gedurende lange tijd niet kan uitoefenen, wijst de minister in zijn plaats een andere rechter aan, of, in het geval van tuchtrechtelijke inbreuken die kunnen worden gekwalificeerd als opzettelijke strafbare feiten die door het openbaar ministerie kunnen worden vervolgd, een andere rechter of openbaar aanklager.

3. De tuchtfunctionaris van de minister van Justitie kan op verzoek van die minister een procedure inleiden of tussenkomen in een lopende procedure.

4. De benoeming van een tuchtfunctionaris van de minister van Justitie geldt als een verzoek om een onderzoek in te stellen of een tuchtprocedure in te leiden."

26. Artikel 114 van de wet inzake de gewone rechtbanken bepaalt:

„1. Op verzoek van de minister van Justitie, de president van de sąd apelacyjny (rechter in tweede aanleg) of van de sąd okręgowy (regionale rechter in eerste aanleg), het kolegium (college) van de rechter in tweede aanleg of van de regionale rechter in eerste aanleg, de [KRS], of uit eigen beweging, stelt de tuchtfunctionaris een onderzoek in nadat hij de omstandigheden waaruit een tuchtrechtelijke inbreuk blijkt heeft vastgesteld. Het onderzoek moet worden gevoerd binnen een termijn van dertig dagen na de eerste door de tuchtfunctionaris genomen maatregel.

[...]

9. Indien de tuchtfunctionaris vaststelt dat er geen grond bestaat om een tuchtprocedure in te leiden op verzoek van de bevoegde autoriteit, neemt hij een beslissing houdende weigering tot inleiding van een dergelijke procedure. Een kopie van die beslissing wordt betekend aan de autoriteit die het verzoek tot inleiding van de procedure heeft ingediend, aan het college van de sąd okręgowy respectievelijk de sąd apelacyjny, en aan de beschuldigde persoon. Een kopie van die beslissing wordt tevens betekend aan de minister van Justitie, die daartegen binnen een termijn van dertig dagen verzet kan aantekenen. Dit verzet geldt als een verplichting tot inleiding van een tuchtprocedure; de door de minister van Justitie gegeven instructies met betrekking tot de voortzetting van de procedure zijn bindend voor de tuchtfunctionaris.

10. Indien de tuchtprocedure geen grond oplevert om bij de tuchtrechtelijke instantie een verzoek om onderzoek van het tuchtdossier in te dienen, beslist de tuchtfunctionaris om de tuchtprocedure af te sluiten.

11. De beschuldigde persoon, de autoriteit die het verzoek om inleiding van de tuchtprocedure heeft ingediend, en het bevoegde college kunnen binnen een termijn van zeven dagen na de kennisgeving van die beslissing bij een tuchtrechtelijke instantie beroep instellen tegen de onder lid 10 bedoelde beslissing."

27. Artikel 115a van de wet inzake de gewone rechtbanken luidt:

„1. De ongerechtvaardigde afwezigheid van de beschuldigde persoon (indien deze dienaangaande werd geïnformeerd) of van diens vertegenwoordiger bij een zitting of een mondelinge behandeling, schort het onderzoek van de zaak niet op.

2. Indien het onmogelijk is de zaak te onderzoeken wegens een gerechtvaardigde afwezigheid van de beschuldigde persoon, en indien die laatste geen vertegenwoordiger heeft, wijst de tuchtrechtelijke instantie er hem ambtshalve één toe, waarbij zij tevens een termijn vaststelt waarbinnen diezelfde vertegenwoordiger kennis kan nemen van de stukken van het dossier.

3. De tuchtrechtelijke instantie zet de procedure voort ondanks de gerechtvaardigde afwezigheid van de (naar behoren geïnformeerde) beschuldigde persoon, tenzij dit indruist tegen het belang van de betrokken tuchtprocedure."

28. Artikel 115b van de wet inzake de gewone rechtbanken luidt:

„1. De tuchtrechtelijke instantie kan een beschikking uitspreken wanneer zij, op basis van de door de tuchtfunctionaris verzamelde elementen, van oordeel is dat over de omstandigheden van de inbreuk en de schuld van de beschuldigde persoon geen enkele twijfel bestaat en dat de oplegging van de in artikel 109, lid 1, punten 1 tot en met 3, bepaalde sancties volstaat.

2. De beschikking wordt uitgesproken door een tuchtrechtelijke instantie, bestaande uit één rechter.

3. Op grond van de beschikking wordt de in artikel 109, lid 1, punt 2a, bedoelde straf vastgesteld op 5 % tot 10 % van de basisbezoldiging, over een periode van zes maanden tot een jaar."

29. Artikel 115c van de wet inzake de gewone rechtbanken luidt:

„Bewijzen die in het kader van een strafrechtelijke procedure zijn verkregen overeenkomstig de artikelen 168b, 237 of 237a van de Kodeksu postępowania karnego [Pools wetboek van strafvordering] of die na uitvoering van operationele controle zijn verkregen, kunnen in het kader van een tuchtprocedure worden gebruikt."

30. Artikel 125 van de wet inzake de gewone rechtbanken luidt:

„De [KRS], de eerste voorzitter van de Sąd Najwyższy en de minister van Justitie kunnen om heropening van de tuchtprocedure verzoeken."

31. Artikel 126, lid 1, van de wet inzake de gewone rechtbanken bepaalt:

„Een tuchtprocedure kan tegen de beschuldigde persoon worden heropend indien de sluiting van de procedure of de uitspraak van de beslissing heeft plaatsgevonden naar aanleiding van een strafbaar feit of indien, binnen een termijn van vijf jaar na sluiting van de procedure of na uitspraak van de beslissing, nieuwe omstandigheden of bewijsstukken aan het licht komen die een veroordeling of oplegging van een zwaardere straf hadden kunnen rechtvaardigen."

32. Artikel 129 van de wet inzake de gewone rechtbanken luidt:

„1. De tuchtrechtelijke instantie kan een rechter tegen wie een tuchtprocedure of een procedure wegens onbekwaamheid is ingeleid, schorsen, zulks ook wanneer een beslissing wordt genomen die het mogelijk maakt om de betrokken rechter strafrechtelijk aansprakelijk te stellen.

2. Indien de tuchtrechtelijke instantie een beslissing neemt houdende toestemming om een rechter strafrechtelijk aansprakelijk te stellen voor een opzettelijk strafbaar feit dat door het openbaar ministerie kan worden vervolgd, gaat zij over tot een ambtshalve schorsing van die rechter.

3. Bij schorsing van een rechter vermindert de tuchtrechtelijke instantie diens bezoldiging met 25 % tot 50 % voor de duur van die schorsing; deze bepaling geldt niet voor personen tegen wie een procedure wegens onbekwaamheid is ingeleid.

3a. Indien de tuchtrechtelijke instantie een beslissing neemt die het mogelijk maakt om een gepensioneerd rechter strafrechtelijk aansprakelijk te stellen voor een opzettelijk strafbaar feit dat door het openbaar ministerie kan worden vervolgd, verlaagt zij ambtshalve het bedrag van zijn pensioen met 25 % tot 50 % voor de duur van de tuchtprocedure.

4. Indien de tuchtprocedure niet-ontvankelijk wordt verklaard of tot vrijspraak heeft geleid, worden alle bestanddelen van de bezoldiging of het pensioen alsnog volledig uitbetaald."

III. Feiten, hoofdgedingen en prejudiciële vragen

33. Zaak C-558/18 betreft een vordering die de stad Łowicz (Polen) (hierna: „gemeente") tegen de schatkist, vertegenwoordigd door de gouverneur van de provincie Łódź (Polen) (hierna: „schatkist") heeft ingesteld bij de Sąd Okręgowy w Łodzi, Wydział I Cywilny (rechter in eerste aanleg Łódź, eerste civiele kamer, Polen).

34. Blijkens de verwijzingsbeslissing betreft de vordering de toepassing van artikel 49 van de Ustawa dochodach jednostek samorządu terytorialnego (wet betreffende de inkomsten van de lokale overheden) van 13 november 2003 (Dz. U. van 2017, volgnrs. 1453, 2203, 2260, en van 2018, volgnr. 317). De gemeente stelt dat de bijdragen die zij tussen 2005 en 2015 heeft ontvangen om door de centrale overheid aan haar toevertrouwde overheidstaken uit te voeren te laag waren, en zij vordert een bedrag van 2 357 148 Poolse zloty (PLN) om deze kosten te dekken. De verwijzende rechter wijst erop dat de in deze zaak te geven beslissing waarschijnlijk nadelig zal uitvallen voor de schatkist. Dit heeft bij de verwijzende rechterlijke instantie de vrees doen ontstaan dat wanneer zij in een bepaalde zin zou oordelen, een tuchtprocedure zal worden ingesteld tegen de rechters van de rechtsprekende formatie die zich over die zaak heeft gebogen.

35. Zaak C-563/18 betreft een strafvordering die door de Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (aanvankelijk Prokuratura Okręgowa w Płocku) (algemeen openbaar aanklager vertegenwoordigd door het nationaal openbaar ministerie, Polen [aanvankelijk regionaal openbaar ministerie Płock, Polen]) tegen VX, WW en XV (hierna: „verweerders") is ingesteld bij de Sąd Okręgowy w Warszawie w VIII Wydziale Karnym (rechter in eerste aanleg Warschau, Achtste strafkamer, Polen) die wordt voorgezeten door rechter Igor Tuleya.

36. Volgens de verwijzingsbeslissing betreft het hoofdgeding het onderzoek van de Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (aanvankelijk Prokuratura Okręgowa w Płocku) naar de activiteiten van leden van een misdaadorganisatie die zich onder meer schuldig maakt aan moorden en ontvoeringen van personen met als doel losgeld te krijgen in ruil voor hun vrijlating. Verweerders hebben de strafrechtelijke aanklachten tegen hen toegegeven en verzocht om het statuut van spijtoptant vanwege hun medewerking met de rechtshandhavingsautoriteiten. De verwijzende rechter heeft dan ook aangegeven dat hij zal moeten beslissen of hij al dan niet de buitengewone strafmildering toepast overeenkomstig artikel 60, leden 3 tot en met 5, van het Poolse strafwetboek. De toepassing van een mildere straf heeft bij de verwijzende rechterlijke instantie de vrees doen ontstaan dat wanneer zij in de zaak in een bepaalde zin zou oordelen, er mogelijk een tuchtprocedure wordt ingesteld tegen de rechters van de rechtsprekende formatie die zich over deze zaak heeft gebogen en in het bijzonder tegen rechter Igor Tuleya.

37. De verwijzende rechters betwijfelen of de nieuwe regeling voor tuchtprocedures tegen rechters in Polen in overeenstemming is met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.[10] Zij geven aan dat de minister van Justitie – die tevens de hoogste openbaar aanklager is – vanwege de wijzigingen in het systeem van de tuchtprocedure tegen rechters die zijn ingevoerd bij de wet van 2017 inzake de Sąd Najwyższy, gelezen in samenhang met de wet inzake de KRS en de wet inzake de gewone rechtbanken, zeggenschap heeft verworven over de inleiding en het verloop van tuchtprocedures tegen rechters. De verwijzende rechters zijn van mening dat het goedgekeurde model voor de tuchtprocedure ertoe kan leiden dat de tuchtrechtelijke instanties een instrument worden om personen af te zetten die beslissingen geven die door de autoriteiten worden afgekeurd, en dat de rechters een verlammend effect kunnen voelen door de dreiging dat na hun uitspraak een tuchtprocedure wordt ingeleid, waardoor de rechterlijke onafhankelijkheid rechtstreeks gevaar loopt en het risico ontstaat dat de rechterlijke macht wordt misbruikt voor politieke doeleinden. De verwijzende rechters maken in dit verband onder meer de volgende opmerkingen.

38. Ten eerste worden de rechters van de nieuw opgerichte tuchtkamer van de Sąd Najwyższy (hierna: „tuchtkamer"), die tuchtzaken onderzoekt waarbij rechters zijn betrokken, voorgedragen door de KRS waarna ze worden benoemd door de president van de Republiek Polen. De leden van de KRS worden nu echter in de eerste plaats gekozen door de wetgevende macht en het lidmaatschap ervan weerspiegelt dus de politieke keuzen van de regerende politieke partij in Polen. Dit komt tot uiting in de selectie door de KRS van kandidaat-rechters voor de tuchtkamer, wat twijfels oproept over de

10 Zij verwijzen met name 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).

eerlijkheid en onpartijdigheid van tuchtprocedures tegen rechters. De KRS is tevens een quasi-tuchtrechtelijk orgaan geworden, dat bevoegd is om kennis te nemen van bezwaren tegen de beslissingen van de voorzitters van rechtelijke instanties die betrekking hebben op de overplaatsing van rechters naar andere rechtsprekende formaties.

39. Bovendien wijst de minister van Justitie rechtstreeks de tuchtrechters bij de rechterlijke instanties in tweede aanleg aan, en de geldende bepalingen verplichten rechters ertoe om de functie van rechter in een tuchtrechtelijke instantie uit te oefenen, aangezien de weigering van een rechter om dat te doen mogelijk tot gevolg heeft dat een tuchtprocedure tegen deze rechter wordt ingeleid. De minister van Justitie wijst ook de tuchtfunctionaris voor de rechters van de gewone rechtbanken aan, alsook diens twee plaatsvervangers, waardoor hij zeggenschap heeft over de inleiding van een tuchtprocedure tegen rechters. Daarnaast is er een nieuw orgaan opgericht, de tuchtfunctionaris van het ministerie van Justitie, die wordt benoemd door de minister van Justitie om specifieke zaken te behandelen waarbij rechters zijn betrokken, en die een bevoorrechte positie heeft omdat zijn benoeming verhindert dat andere tuchtfunctionarissen in een bepaalde zaak optreden. De minister van Justitie kan bezwaar maken tegen de beslissing van de tuchtfunctionaris om geen procedure in te leiden en dit kan ertoe leiden dat een dergelijke procedure zonder een vastgestelde termijn wordt voortgezet.

40. Tevens bestaat er bezorgdheid over het feit dat in tuchtprocedures de procedurele waarborgen voor rechters beperkt zijn. Een tuchtrechtelijke instantie kan met name een procedure afhandelen ondanks de gerechtvaardigde afwezigheid van de beschuldigde rechter of zijn vertegenwoordiger; de mogelijkheid bestaat dat een sanctie wordt opgelegd en dat tegen een rechter gebruik wordt gemaakt van door middel van strafbare feiten verkregen bewijsmateriaal; voor welke strafbare feiten een rechter aansprakelijk kan worden gesteld, is onduidelijk gedefinieerd, en de minister van Justitie kan in bepaalde gevallen verzoeken om heropening van de tuchtprocedure, waardoor een uitspraak van de tuchtrechtelijke instantie niet verhindert dat de beschuldigde rechter later aansprakelijk kan worden gesteld voor dezelfde handeling.

41. De verwijzende rechters wijzen erop dat de nieuwe tuchtregeling waarbij rechters betrokken zijn alsmede de in de verwijzingsbeslissingen vermelde bepalingen van de wet van 2017 inzake de Sąd Najwyższy, de wet inzake de KRS en de wet inzake de gewone rechtbanken van cruciaal belang zijn voor de in de hoofdgedingen te geven beslissingen, aangezien deze beslissingen voor de rechters die over de zaken oordelen, kunnen leiden tot politiek gemotiveerde tuchtrechtelijke sancties die op grond van die Poolse wetten worden opgelegd. Volgens hen is dit in strijd met artikel 19, lid 1, VEU en derhalve is de uitlegging van deze bepaling dus essentieel om de verwijzende rechters in staat te stellen uitspraak te doen. De verwijzende rechters zijn ook van mening dat de uitlegging van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU relevant is voor de hoofdgedingen, omdat artikel 267 VWEU hun de discretionaire bevoegdheid geeft om vast te stellen welke Unierechtelijke bepalingen moeten worden uitgelegd om te beslissen over de hoofdgedingen, en de bepalingen van het Poolse recht inzake tuchtprocedures tegen rechters hebben een werkelijk, en niet louter hypothetisch, belang voor de beslissingen in die zaken.

42. De verwijzende rechters benadrukken voorts dat zij Europese rechterlijke instanties zijn, aangezien hun bevoegdheid zich uitstrekt tot zaken op gebieden die vallen onder het Unierecht, in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.

43. In deze omstandigheden heeft de Sąd Okręgowy w Łodzi de behandeling van zaak C-558/18 geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Dient artikel 19, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie aldus te worden uitgelegd dat de daaruit voortvloeiende verplichting van de lidstaten om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren in de weg staat aan bepalingen die het risico van afbreuk aan de waarborg van een onafhankelijke tuchtprocedure tegen rechters in Polen aanzienlijk verhogen door:

1) politieke beïnvloeding van het verloop van tuchtprocedures,

2) het ontstaan van een risico dat de tuchtregeling wordt gebruikt met het oog op politieke controle over de inhoud van rechterlijke beslissingen, en

3) de mogelijkheid om in het kader van tuchtprocedures tegen rechters gebruik te maken van door middel van strafbare feiten verkregen bewijsmateriaal?”

44. Ook de Sąd Okręgowy w Warszawie heeft de behandeling van zaak C-563/18 geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Dient artikel 19, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie aldus te worden uitgelegd dat de daaruit voortvloeiende verplichting om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren, in de weg staat aan bepalingen die de waarborgen van een onafhankelijke tuchtprocedure tegen rechters in Polen teniet doen, omdat er sprake is van politieke beïnvloeding van het verloop van tuchtprocedures, en van het ontstaan van een risico dat de tuchtregeling wordt gebruikt om politieke controle over de inhoud van rechterlijke beslissingen te houden?”

IV. Gebeurtenissen na de verzoeken om een prejudiciële beslissing

45. Op basis van punt 24 van de aanbevelingen van het Hof[11] hebben de verwijzende rechters brieven ingediend ter aanvulling van hun verzoeken om een prejudiciële beslissing, teneinde het Hof op de hoogte te brengen van de gebeurtenissen die na deze verzoeken hebben plaatsgevonden.

46. Met betrekking tot zaak C-558/18 heeft de verwijzende rechter in de eerste brief van 7 december 2018 onder meer verklaard dat de plaatsvervangend tuchtfunctionaris voor rechters van gewone rechtbanken rechter Ewa Maciejewska, die het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-558/18 heeft ingediend, heeft opgeroepen om als getuige te verschijnen op een hoorzitting van 20 september 2018 „met betrekking tot de beperking van de onafhankelijkheid van de uitspraak van de rechter die de formatie voorzit” in het hoofdgeding. Die plaatsvervangend tuchtfunctionaris heeft de voorzitter van de Sąd Okręgowy w Łodzi gevraagd om inlichtingen over het aantal vorderingen tot betaling dat tussen januari 2015 en 31 augustus 2018 tegen de schatkist bij de eerste civiele kamer van de Sąd Okręgowy w Łodzi is ingediend, en om een lijst van dat soort zaken die aan de kamer van rechter Maciejewska zijn toegewezen, samen met een opgave van de inhoud van de uitspraken, met inbegrip van de referentienummers van de zaken waarin de motivering van de oordelen is uiteengezet.

11 In het relevante deel van punt 24 van de aanbevelingen van het Hof staat: „De prejudiciële procedure veronderstelt dat er daadwerkelijk een geschil bij de verwijzende rechterlijke instantie aanhangig is. Daarbij is het aan laatstgenoemde om het Hof in kennis te stellen van enig procesincident dat een weerslag kan hebben op de aanhangigheid van de zaak voor deze nationale instantie en meer bepaald van elke afstand van instantie, minnelijke regeling of een ander incident waardoor een einde komt aan het geding.”

47. In de tweede brief van 11 december 2018 heeft de verwijzende rechter geschreven dat rechter Ewa Maciejewska van de plaatsvervangend tuchtfunctionaris voor rechters van gewone rechtbanken een verzoek heeft ontvangen om een „schriftelijke verklaring betreffende een mogelijke bevoegdheidsoverschrijding van de [verwijzende rechter] door indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing in strijd met de voorwaarden van artikel 267 [VWEU]".

48. Met betrekking tot zaak C-563/18 heeft de verwijzende rechter in de eerste brief van 30 oktober 2018 aangegeven dat rechter Igor Tuleya betrokken is bij zes procedures van de tuchtfunctionaris voor rechters van gewone rechtbanken, waarvan er een betrekking heeft op de redenen voor de indiening van de verzoeken om een prejudiciële beslissing door de verwijzende rechters in de zaken C-558/18 en C-563/18.

49. Volgens de tweede brief van 12 december 2018 heeft de verwijzende rechter in zaak C-563/18 inzonderheid erop gewezen dat rechter Igor Tuleya betrokken is bij zeven procedures van de tuchtfunctionaris voor rechters van gewone rechtbanken, en dat hij van de plaatsvervangend tuchtfunctionaris voor rechters van gewone rechtbanken een verzoek heeft ontvangen om een „schriftelijke verklaring betreffende een mogelijke bevoegdheidsoverschrijding van de [verwijzende rechter] door de indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing van deze rechter in strijd met de voorwaarden van artikel 267 [VWEU]".

V. Procedure bij het Hof

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

51. Bij beschikking van 1 oktober 2018 [12] heeft de president van het Hof niet ingestemd met de verzoeken van de verwijzende rechters om de onderhavige zaken te behandelen volgens de versnelde procedure overeenkomstig artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

52. Op 12 november 2018 heeft de president van het Hof overeenkomstig artikel 53, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist dat de onderhavige zaken bij voorrang moesten worden behandeld.

53. Over de prejudiciële vragen in de onderhavige zaken zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki (schatkist – gouverneur van de provincie Łódź), de Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (aanvankelijk Prokuratura Regionalna w Łodzi) (algemeen openbaar aanklager vertegenwoordigd door het nationaal openbaar ministerie, Polen [aanvankelijk regionaal openbaar aanklager van Łódź, Polen]) en Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (aanvankelijk Prokuratura Okręgowa w Płocku) (algemeen openbaar aanklager vertegenwoordigd door het nationaal openbaar ministerie [aanvankelijk regionaal openbaar aanklager van Płock]) (hierna: „algemeen openbaar aanklager"), de Nederlandse regering, de Republiek Letland, de Republiek Polen en de Europese Commissie.

54. De algemene openbare aanklager, de Rzecznik Praw Obywatelskich (commissaris voor de mensenrechten, Polen), de Republiek Polen, de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA en de Europese Commissie hebben ter terechtzitting van 18 juni 2019 pleidooi gehouden. [13]

12 Miasto Łowicz en Prokuratura Okręgowa w Płocku (C-558/18 en C-563/18, niet gepubliceerd, EU:C:2018:923).

13 Hoewel de tuchtkamer geen partij in de hoofdgedingen is en dus niet aan de onderhavige zaken kan deelnemen in overeenstemming met het Reglement voor de procesvoering van het Hof, heeft de president van het Hof, bij beslissing van 14 juni 2019, een door Polen ingediend document van de tuchtkamer aanvaard, namelijk resolutie nr. 8 van de vergadering van rechters van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy van 4 juni 2019, waarin het standpunt van die kamer over de onderhavige zaken is opgenomen (zie de voetnoten 17 en 30 van deze conclusie).

VI. Samenvatting van de ingediende opmerkingen

A. Procedurele bezwaren

55. De schatkist en Polen voeren aan dat de hoofdgedingen over louter interne aangelegenheden gaan en niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen. De schatkist benadrukt dat artikel 19, lid 1, VEU geen enkel verband houdt met de hoofdgedingen en dat geen van de in de rechtspraak opgenomen uitzonderingen met betrekking tot interne aangelegenheden de tussenkomst van het Hof in de onderhavige zaken rechtvaardigt.[14]

56. Polen voert samen met de algemene openbare aanklager onder meer aan dat de regels inzake tuchtprocedures tegen rechters binnen de bevoegdheid van de lidstaten vallen en dat het Unierecht bijgevolg niet van toepassing is op hun beoordeling. Polen is van mening dat uit artikel 19, lid 1, VEU geen specifieke normen voor tuchtprocedures kunnen worden afgeleid. Ter terechtzitting heeft Polen benadrukt dat uit de rechtspraak van het Hof[15] blijkt dat de maatregelen van de lidstaten daadwerkelijk, en niet louter mogelijk, binnen de gebieden van het Unierecht moeten vallen in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. De algemene openbare aanklager heeft bovendien betoogd dat de bevoegdheid van de lidstaten met betrekking tot de organisatie van de rechterlijke macht niet door het Verdrag van Lissabon was gewijzigd, zoals blijkt uit het Lissabon-arrest van het Duitse Bundesverfassungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland).[16]

57. Hoewel de Commissie geen formeel bezwaar maakt, voert zij volledigheidshalve aan dat de hoofdgedingen niet onder de gebieden vallen die op grond van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU onder het Unierecht vallen. Zij wijst erop dat wat zaak C-558/18 betreft, de uitoefening van taken van openbaar bestuur niet onder het Unierecht valt en met name geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt. Ook met betrekking tot zaak C-563/18 stelt de Commissie dat het hoofdgeding verband houdt met het Poolse strafrecht en met name niet binnen de werkingssfeer valt van artikel 4, onder b), van kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad van 24 oktober 2008 ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit (PB 2008, L 300, blz. 42) of artikel 7, lid 4, van richtlijn (EU) 2016/343 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn (PB 2016, L 65, blz. 1).

58. De schatkist, de algemene openbare aanklager en de Commissie betogen dat de prejudiciële vragen niet-ontvankelijk zijn omdat ze hypothetisch zijn en geen verband houden met de hoofdgedingen.[17]

59. De schatkist, de algemene openbare aanklager en Polen betogen dat de verwijzende rechters onder meer niet hebben uiteengezet waarom zij over de uitlegging van artikel 19, lid 1, VEU vragen stellen en wat het verband is tussen die Unierechtelijke bepaling en de nationale wetgeving die van toepassing is op de hoofdgedingen, zoals is vereist door de rechtspraak, artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof en de aanbevelingen daarbij.

14 De schatkist verwijst met name naar de arresten van 18 oktober 1990, Dzodzi (C-297/88 en C-197/89, EU:C:1990:360); 5 december 2006, Cipolla e.a. (C-94/04 en C-202/04, EU:C:2006:758), en 15 november 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).

15 Polen verwees met name naar de arresten van 29 mei 1997, Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, punt 16), en 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punten 39 en 40).

16 Bundesverfassungsgericht, arrest van 30 juni 2009 (2 BvE 2/08), BVerfE 123, 267.

17 Ik stel vast dat de tuchtkamer in de resolutie waarin zij haar standpunt in deze zaken uiteenzet (zie voetnoot 13 van deze conclusie), onder meer stelt dat de prejudiciële vragen niet-ontvankelijk en zonder voorwerp zijn, omdat zij zijn opgeworpen in zaken die geen verband houden met het Unierecht, en bovendien abstract en hypothetisch zijn, aangezien zij geen verband houden met de geschillen in de hoofdgedingen, maar veeleer met de organisatie van de rechterlijke macht in een lidstaat, waarvoor die lidstaat bij uitsluiting bevoegd is.

60. De schatkist, de algemene openbare aanklager en Polen hebben voorts aangevoerd dat een antwoord van het Hof niet noodzakelijk is voor de beslechting van de geschillen in de hoofdgedingen, aangezien de geschillen niets te maken hebben met de tuchtregeling in Polen en de betrokken rechters momenteel niet aan een tuchtprocedure zijn onderworpen. Volgens hen hebben de verwijzingen betrekking op de subjectieve vrees van de rechters dat er een tuchtprocedure zou kunnen worden ingeleid, wat louter hypothetisch is, en het Hof heeft in de zaken Falciola [18] en Nour [19] soortgelijke situaties behandeld die tot de afwijzing van de prejudiciële vragen hebben geleid. Zij argumenteren ook dat indien nationale rechters vragen zouden kunnen stellen die geen verband houden met de geschillen in de hoofdgedingen, het doel van de voor prejudiciële verwijzingsprocedure zou worden ondermijnd. De schatkist benadrukt dat de rechtspraak van het Hof [20], die de voorwaarde van relevantie van de prejudiciële vragen voor de beslechting van het hoofdgeding versoepelt, niet van toepassing is op de onderhavige zaken.

61. Polen en de Commissie benadrukken dat het feit dat de verwijzende rechters zich kunnen uitspreken over vragen betreffende de toepassing of uitlegging van het Unierecht niet voldoende is om de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen vast te stellen, aangezien de vragen relevant en noodzakelijk moeten zijn voor de beslechting van de bij de verwijzende rechters aanhangige geschillen. De algemene openbare aanklager en de Commissie betogen voorts dat de onderhavige zaken verschillen van de zaak Associação Sindical dos Juízes Portugueses [21], aangezien in die zaak de uitlegging van artikel 19, lid 1, VEU relevant was voor de beslechting van het geschil in het hoofdgeding.

62. De Commissie voert aan dat artikel 19, lid 1, VEU niet relevant is voor het voorwerp van de geschillen in de hoofdgedingen en evenmin voor een prejudiciële vraag (quaestio in limine litis) betreffende die geschillen. Volgens haar zou het antwoord van het Hof neerkomen op advies over algemene of hypothetische kwesties en de grenzen van de prejudiciële verwijzingsregeling van artikel 267 VWEU, zoals vastgelegd in de rechtspraak, overschrijden. [22] Zij erkent dat de bezorgdheid van de verwijzende rechters dat zij aan een tuchtprocedure kunnen worden onderworpen eventueel terecht kan zijn, maar zij is van mening dat die situatie niets verandert aan het feit dat de prejudiciële vragen niet-ontvankelijk zijn. De Commissie heeft ter terechtzitting benadrukt dat de verwijzende rechters geen enkel element hebben aangereikt waarover zij een beslissing zouden kunnen nemen na een antwoord van het Hof over de uitlegging van artikel 19, lid 1, VEU.

63. De Poolse commissaris voor de mensenrechten en de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA voeren aan dat de prejudiciële vragen ontvankelijk zijn.

64. De Poolse commissaris voor de mensenrechten betoogt daarbij dat de zaak Falciola [23] niet op de onderhavige zaken van toepassing is, omdat dat arrest is gewezen voordat artikel 19, lid 1, VEU in de Verdragen werd ingevoegd. Hij stelt dat er in de onderhavige zaken sprake is van een element van Unierecht dat in de eerste plaats voortvloeit uit de noodzaak om de doeltreffendheid van artikel 19, lid 1, VEU en de prejudiciële procedure vastgesteld in artikel 267 VWEU te waarborgen. Uit de zaak Associação Sindical dos Juízes Portugueses [24] volgt dat de bescherming van de onafhankelijkheid van rechters krachtens artikel 19, lid 1, VEU van toepassing wordt zodra de nationale wetgever aangelegenheden van het Unierecht aan een rechter heeft toevertrouwd en de bescherming omvat van alle rechterlijke activiteiten van de nationale rechter teneinde deze bepaling niet van haar nuttige

18 Beschikking van 26 januari 1990 (C-286/88, EU:C:1990:33).

19 Beschikking van 25 mei 1998 (C-361/97, EU:C:1998:250).

20 De schatkist verwijst naar de arresten van 16 december 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723), en 17 februari 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85).

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

22 De Commissie verwijst in het bijzonder naar de arresten van 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400), en 28 maart 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

23 Beschikking van 26 januari 1990 (C-286/88, EU:C:1990:33).

24 Arrest van 27 februari 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, punt 40).

werking te beroven. Bovendien moeten de door artikel 19, lid 1, VEU beschermde rechters volgens hem de prejudiciële procedure zonder risico's kunnen inleiden, en het ontbreken van deze waarborgen vormt op zich een element van het Unierecht in de onderhavige zaken, ongeacht of tegen de verwijzende rechters een onderzoek is ingesteld.

65. De Poolse commissaris voor de mensenrechten betoogt voorts dat de prejudiciële vragen niet hypothetisch zijn en dat het antwoord van het Hof noodzakelijk is om de verwijzende rechters in staat te stellen een uitspraak te doen onder de bescherming van de rechterlijke onafhankelijkheid als gewaarborgd in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Hij benadrukt dat indien rechters de kwestie van de rechterlijke onafhankelijkheid enkel aan de orde kunnen stellen in tuchtprocedures die tegen hen zijn ingesteld, dit onverenigbaar zou zijn met de rechtspraak in de zaak Unibet[25], waarin het Hof heeft geoordeeld dat het aanvoeren van de onverenigbaarheid van het nationale recht met het Unierecht wanneer een persoon risico op bepaalde sancties loopt niet volstaat om een daadwerkelijke rechtsbescherming te verzekeren.

66. De Toezichthoudende Autoriteit van de EVA voert aan dat uit de zaak Associação Sindical dos Juízes Portugueses[26] volgt dat de rechterlijke onafhankelijkheid ondeelbaar is. Zij is van mening dat de nationale rechters te allen tijde als Unierechters optreden en niet alleen bij beslissingen over zaken die specifiek betrekking hebben op het Unierecht. Zij betoogt derhalve dat de onderhavige zaken ontvankelijk zijn, aangezien er duidelijk sprake is van een Unierechtelijk vraagstuk dat moet worden behandeld met betrekking tot de aan de nationale rechters opgelegde vereisten van rechterlijke onafhankelijkheid.

B. Ten gronde

67. De Poolse commissaris voor de mensenrechten betoogt dat de prejudiciële vragen bevestigend moeten worden beantwoord. Hij voert aan dat, in het licht van de rechtspraak van het Hof[27], de Poolse tuchtmaatregelen niet garanderen dat de rechters worden beschermd tegen buitensporige controle door de uitvoerende macht. Hij betoogt onder meer dat de minister van Justitie tuchtrechters bij de rechterlijke instanties in tweede aanleg benoemt voor een vastgestelde termijn, maar dat deze termijn afloopt wanneer de rechter tuchtrechtelijke sancties worden opgelegd, en dat er situaties zijn geweest waarin rechters hebben geweigerd een tuchtprocedure tegen een andere rechter in te leiden, waarop zij op hun beurt onderworpen werden aan een tuchtprocedure. Hij wijst er ook op dat de minister van Justitie de tuchtfunctionaris voor rechters van de gewone rechtbanken en zijn twee plaatsvervangers aanstelt, en zich kan verzetten tegen de beslissing van een tuchtfunctionaris om geen tuchtprocedure in te leiden, met als gevolg dat een tuchtprocedure moet worden ingeleid en de instructies van de minister van Justitie voor het verloop van een dergelijke procedure bindend zijn voor die functionaris.

68. Bovendien kan de minister van Justitie, aldus de Poolse commissaris voor de mensenrechten, de tuchtfunctionaris van het ministerie van Justitie benoemen, waardoor andere tuchtfunctionarissen buitenspel worden gezet en dit erop neerkomt dat de tuchtprocedure moet worden ingeleid. Hij stelt dat een tuchtprocedure kan worden ingeleid zonder een vastgestelde termijn, wat in strijd is met het vereiste dat zaken binnen een redelijke termijn worden afgehandeld, en dat de minister van Justitie kan verzoeken om heropening van een tuchtprocedure, wat het mogelijk maakt om een rechter voor dezelfde inbreuken te berispen wanneer nieuwe omstandigheden of bewijzen aan het licht komen.

25 Arrest van 13 maart 2007 (C-432/05, EU:C:2007:163, punten 62 en 64).

26 Arrest van 27 februari 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, punten 37 en 40).

27 De Poolse commissaris voor de mensenrechten verwijst naar 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).

69. De Poolse commissaris voor de mensenrechten voert verder aan dat in tuchtprocedures de rechten van de verdediging van rechters niet voldoende zijn gewaarborgd. In het bijzonder merkt hij op dat de tuchtrechter kan oordelen bij gerechtvaardigde afwezigheid van de beschuldigde rechter en zijn vertegenwoordiger, en met betrekking tot artikel 115c van de wet inzake de gewone rechtbanken dat het gebruik van in het kader van een strafprocedure verkregen bewijsmateriaal niet gerechtvaardigd in het kader van een tuchtprocedure over professionele fouten van rechters. Volgens hem zijn ook de institutionele aspecten van de tuchtregeling problematisch, zoals de inschakeling van lekenrechters in de tuchtkamer, aangezien juridische kennis noodzakelijk is om over tuchtzaken te kunnen beslissen, en zoals het feit dat de president van de tuchtkamer de tuchtrechtelijke instanties in eerste aanleg benoemt, wat twijfel doet rijzen over de vraag of een dergelijke instantie een gerecht is dat bij de wet is ingesteld.

70. De algemene openbare aanklager betoogt dat de Poolse tuchtregeling voor rechters voldoet aan de waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid zoals vastgesteld in de rechtspraak van het Hof[28] en aan de normen die voortvloeien uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens[29]. Hij wijst er met name op dat de minister van Justitie een tuchtprocedure kan inleiden en bezwaar kan maken tegen een beslissing om geen tuchtprocedure in te stellen, maar hij kan noch het resultaat van de procedure bepalen noch een rechter een sanctie opleggen. Volgens hem zijn de Poolse hervormingen van de tuchtregeling erop gericht de verantwoordingsplicht van rechters te verbeteren. Ter terechtzitting heeft hij benadrukt dat rechters niet tuchtrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gehouden voor de inhoud van hun beslissingen en dat tegen niemand een tuchtprocedure is ingeleid wegens het indienen van een verzoek om een prejudiciële beslissing; de onderzoeksprocedure waarbij de rechters in de onderhavige zaken betrokken zijn, was anders en beoogde te verduidelijken waarom de verwijzingen identiek zijn.

71. Polen voert aan dat de Poolse wettelijke regeling geen bepalingen bevat die afbreuk doen aan de waarborgen van onafhankelijke tuchtprocedures tegen rechters of die het risico van afbreuk aan die waarborgen vergroten. Volgens de Poolse overheid hebben de verzoeken betrekking op maatregelen die in Polen niet bestaan en die hypothetisch zijn, aangezien niet is aangegeven op welke concrete waarborgen inbreuk is gemaakt en in welk opzicht. Bovendien verklaart Polen dat het moeilijk is om te reageren op de beweringen in de verzoeken, aangezien zij bestaan uit een selectie van een aantal bepalingen van het Poolse recht over tuchtprocedures in combinatie met subjectieve beoordelingen, die tot doel hebben algemene kritiek te uiten op de hervorming van het rechtsstelsel in Polen.

72. Polen voert onder meer aan dat noch de minister van Justitie, noch een ander orgaan van de uitvoerende macht beslist over tuchtprocedures of rechters tuchtrechtelijke sancties oplegt. Deze lidstaat herinnert eraan dat volgens de artikelen 110 en 110a van de wet inzake de gewone rechtbanken de tuchtrechters bij de rechterlijke instanties in tweede aanleg zich uitspreken over de tuchtprocedures tegen rechters van de gewone rechtbanken, en dat de tuchtkamer in bepaalde zaken over dergelijke procedures beslist. Volgens Polen worden de rechters van de tuchtkamer overeenkomstig artikel 179 van de Poolse grondwet benoemd door de president van de Republiek en benoemt de minister van Justitie, na raadpleging van de KRS, tuchtrechters bij de rechterlijke instanties in tweede aanleg voor een termijn van zes jaar. De kandidaten worden geselecteerd uit de rechters van de gewone rechtbanken met ten minste tien jaar ervaring en dus uit de rechters aan wie

28 De algemene openbare aanklager verwees naar 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).

29 De algemene openbare aanklager verwees naar EHRM, 25 september 2018, Denisov tegen Oekraïne (CE:ECHR:2018:0925JUD007663911), en EHRM, 9 januari 2013, Volkov tegen Oekraïne (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211).

overeenkomstig de Poolse grondwet dat ambt is toegekend. De Poolse overheid is van mening dat rechters die in tuchtprocedures tegen rechters uitspraak doen, de formele waarborgen van onafhankelijkheid genieten [30], waaronder de benoeming voor onbepaalde tijd, onafzetbaarheid, immuniteit, bezoldiging en de verplichting om apolitiek te blijven [31].

73. Daarbij benadrukt Polen dat noch de minister van Justitie noch een andere politicus invloed op de tuchtrechtelijke instanties uitoefent en zeker niet op de rechters die in deze instanties zetelen, omdat zij (1) de samenstelling van de tuchtrechtelijke instanties niet bepalen, daar krachtens artikel 111 van de wet inzake de gewone rechtbanken die samenstelling wordt vastgelegd door loting uit een lijst van rechters van een bepaalde rechtbank; (2) rechters van tuchtrechtelijke instanties geen richtsnoeren kunnen opleggen; (3) rechters van tuchtrechtelijke instanties niet uit hun ambt kunnen ontheffen; (4) een rechter van een tuchtrechtelijke instantie niet kunnen ontslaan van een zaak die bij hem aanhangig is, en (5) niet het recht hebben om toezicht te houden op de werkzaamheden van de tuchtrechtelijke instanties.

74. Polen erkent dat de minister van Justitie bepaalde bevoegdheden heeft om een tuchtprocedure in te leiden, aangezien hij een tuchtfunctionaris kan verplichten een onderzoek in te stellen, bezwaar kan maken tegen de beslissing van die functionaris om geen tuchtprocedure in te leiden, of een tuchtfunctionaris van de minister van Justitie kan aanwijzen om een specifieke zaak te behandelen. Desondanks benadrukt Polen dat de minister van Justitie slechts indirecte invloed uitoefent, met name door zich te verzetten tegen de beslissing om geen tuchtprocedure in te leiden, maar dat hij geen invloed heeft over de uitkomst van een door een tuchtfunctionaris ingeleide procedure of de uitspraak van de tuchtrechtelijke instantie. Polen heeft ter terechtzitting verklaard dat de tuchtfunctionaris van de minister van Justitie wordt aangewezen in situaties waarin het noodzakelijk is om zich op één procedure toe te leggen, en dit orgaan is opgericht om de werklast van de tuchtfunctionarissen te verlichten en zaken te behandelen over complexe juridische en feitelijke omstandigheden.

75. Polen stelt dat de rechters de procedurele waarborgen van het recht op een eerlijk proces in tuchtprocedures genieten. Deze lidstaat betoogt dat de zaken worden beslist door een rechter die handelt op grond van de wet inzake de gewone rechtbanken, dat de rechters die in deze zaken uitspraak doen, de waarborgen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid genieten, en dat de tuchtprocedures openbaar zijn overeenkomstig artikel 116, lid 1, van de wet inzake de gewone rechtbanken. Polen wijst erop dat de tuchtprocedure de beginselen van „equality of arms” en ne bis in idem in acht neemt en dat de beschuldigde rechter een vertegenwoordiger kan kiezen uit de rechters, openbare aanklagers, advocaten en juridisch adviseurs, en dat hij bij ziekte recht heeft op een door de rechter aangestelde vertegenwoordiger overeenkomstig artikel 113, leden 1 en 2, van de wet inzake de gewone rechtbanken. De betrokken rechter geniet eveneens het vermoeden van onschuld en kan beroep instellen tegen de beslissing van de tuchtrechtelijke instantie in eerste aanleg, dat binnen twee maanden na instelling ervan moet worden onderzocht overeenkomstig artikel 121 van de wet inzake de gewone rechtbanken. Volgens Polen is de definitie van tuchtrechtelijke inbreuken in artikel 107 van de wet inzake de gewone rechtbanken jarenlang ongewijzigd gebleven, en zorgt voor flexibiliteit en voorspelbaarheid. Polen heeft ter terechtzitting benadrukt dat rechters niet tuchtrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gehouden voor de inhoud van hun rechterlijke beslissingen.

76. Met betrekking tot de brieven van de verwijzende rechters ter aanvulling van hun verzoeken om een prejudiciële beslissing, heeft Polen verklaard dat de tuchtfunctionaris voor de rechters van de gewone rechtbanken op de in die brieven verstrekte informatie heeft geantwoord in een mededeling „over de onderzoeksprocedures waarbij de rechters Ewa Maciejewska en Igor Tuleya betrokken zijn,

30 Ik merk op dat de tuchtkamer in de resolutie waarin zij haar standpunt in deze zaken uiteenzet (zie voetnoot 13 van deze conclusie), onder meer stelt dat de rechters van de tuchtkamer alle onafhankelijkheidswaarborgen genieten op grond van dezelfde regels als andere kamers van de Sąd Najwyższy en dat die kamer voldoet aan alle Unierechtelijke vereisten om de gedingvoerende partijen een daadwerkelijke rechtsbescherming te verzekeren, ook in tuchtzaken tegen rechters.

31 Polen verwijst naar artikel 178, leden 2 en 3, en de artikelen 179, 180 en 181 van de Poolse grondwet.

in verband met de indiening van prejudiciële vragen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie”.[32] Polen betoogt dat het onderzoek volgens de mededeling beoogde vast te stellen of een rechter had getracht invloed uit te oefenen op de verwijzende rechters om te wegen op de inhoud van de arresten in de zaken in het kader waarvan die vragen waren gesteld. Polen verklaart dat een verdenking van beroepsfouten rees omdat de verwijzingsbeslissingen vrijwel identiek waren. Polen verklaart voorts dat de plaatsvervangend tuchtfunctionaris voor de rechters van de gewone rechtbanken het onderzoek heeft afgesloten aangezien er geen beroepsfouten waren gemaakt, en dat de betrokken rechters in die procedure de status van getuige en niet van beschuldigde rechter hadden. Bovendien wijst Polen erop dat deze rechters momenteel niet onderworpen zijn aan een tuchtprocedure en enkel als getuige zijn gehoord in zaken die betrekking hebben op andere rechters.

77. Letland stelt voor dat het Hof op de prejudiciële vragen antwoordt dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat verplicht is te waarborgen dat de tuchtregeling voor rechters de rechterlijke onafhankelijkheid eerbiedigt. Deze lidstaat benadrukt dat een dergelijke regeling moet voldoen aan de waarborgen die in de rechtspraak van het Hof zijn opgenomen[33], zoals ook het geval is voor de Letse tuchtregeling. Daarbij merkt Letland op dat rechterlijke beslissingen in beginsel geen grond voor tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van de rechters zijn behalve bij flagrante en niet te rechtvaardigen beroepsfouten.[34] Letland benadrukt dat de rechterlijke onafhankelijkheid enerzijds en de scheiding der machten en de rechtsstaat anderzijds aan elkaar gekoppeld zijn, zoals is erkend in onder meer het Letse en het Unierecht.[35]

78. Nederland stelt voor de prejudiciële vragen bevestigend te beantwoorden.[36] Deze lidstaat is van mening dat uit de rechtspraak van het Hof[37] volgt dat nationale maatregelen die, zoals de verwijzende rechters hebben verklaard, politieke invloed op tuchtprocedures tegen rechters inhouden of mogelijk maken en die kunnen worden gebruikt om politieke controle uit te oefenen over de inhoud van rechterlijke beslissingen, inbreuk maken op het beginsel van de rechterlijke onafhankelijkheid in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, juncto artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

79. De Toezichthoudende Autoriteit van de EVA benadrukt het belang van de rechterlijke onafhankelijkheid voor de eerbiediging van de rechtsstaat, zoals erkend in de rechtsorde van de EER en de Unie.[38] Zij vreest dat op grond van de rechtspraak van het Hof[39] een aantal elementen van de Poolse tuchtregeling tegen rechters niet in overeenstemming is met de vereisten van de rechterlijke onafhankelijkheid. Het gaat om de volgende elementen: (1) de tuchtrechtelijke overtreding bestaande in beroepsfouten is niet duidelijk gedefinieerd; (2) er lijkt een verband te bestaan tussen de partij die

32 NR RDSP 713-53/18, 17 december 2018, beschikbaar op http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2018/12/Komunikat-Rzecznika-Dysc-z-1712.pdf

33 Letland verwijst naar 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).

34 Letland verwijst met name naar het gezamenlijk advies nr. 755/2014 van 24 maart 2014 van de Commissie van Venetië, Directoraat voor de mensenrechten, en het Bureau voor democratische instellingen en mensenrechten van de OVSE met betrekking tot het wetsontwerp inzake de tuchtrechtelijke verantwoordelijkheid van rechters in de Republiek Moldavië, CDL-AD(2014)006; en advies nr. 825/2015 van 21 december 2015 van de Commissie van Venetië met betrekking tot het wetsontwerp inzake de tuchtrechtelijke verantwoordelijkheid van rechters in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, CDL-AD(2015)042.

35 Letland verwijst met name naar arrest van 18 januari 2010 van de Satversmes tiesa (grondwettelijk hof, Letland), nr. 2009-11-01; en arresten van 19 september 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587); 6 maart 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158), en 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

36 Nederland merkt in zijn schriftelijke opmerkingen op dat het geen standpunt inneemt over punt 3 van de prejudiciële vraag in zaak C-558/18 over de mogelijkheid om in een tuchtprocedure tegen rechters gebruik te maken van door middel van strafbare feiten verkregen bewijsmateriaal, aangezien er onvoldoende gegevens zijn om te antwoorden.

37 Nederland verwijst naar arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punten 48-54 en 63-67).

38 De Toezichthoudende Autoriteit van de EVA verwijst met name naar de beschikking van het EVA-Hof van 14 februari 2017, Pascal Nobile t DAS Rechtsschutz-Versicherungs (E-21/16), en arresten van 19 september 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587), en 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

39 De Toezichthoudende Autoriteit van de EVA verwijst naar 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).

belast is met de tuchtprocedure en de uitvoerende macht wat betreft de samenstelling van de tuchtkamer en de benoeming van tuchtfunctionarissen door de uitvoerende macht voor het onderzoek van zaken en bij de uitkomst van de onderzoeken; (3) in het kader van een strafprocedure of door operationeel toezicht verkregen bewijsmateriaal kan in tuchtprocedures worden gebruikt; (4) er is bezorgdheid over de onafhankelijkheid van de tuchtkamer, en (5) de tuchtrechtelijke sancties zijn ernstig en de procedure kan worden heropend ten nadele van de beschuldigde rechters.

80. De Toezichthoudende Autoriteit van de EVA is van mening dat rekening moet worden gehouden met het geheel van wetswijzigingen met betrekking tot het rechtsstelsel in Polen en dat indien elke wijziging afzonderlijk zou worden bekeken, zonder rekening te houden met de cumulatieve effecten, het risico bestaat dat onvoldoende aandacht zou worden besteed aan de omvang van de impact van wat een reeks gecoördineerde maatregelen lijkt te zijn. Zij benadrukt ook dat het feit dat de verwijzende rechters is verzocht schriftelijke verklaringen over de prejudiciële vragen in te dienen een afschrikkend effect heeft.

81. Subsidiair heeft de Commissie ter terechtzitting aangevoerd dat de tuchtregeling in Polen volgens de rechtspraak van het Hof[40] in strijd is met het beginsel van de onafhankelijkheid van rechters, aangezien zij niet de nodige waarborgen biedt om te voorkomen dat die regeling wordt gebruikt als instrument voor politieke controle over de inhoud van rechterlijke beslissingen. Daarom heeft de Commissie verklaard dat zij tegen Polen een inbreukprocedure op grond van artikel 258 VWEU heeft ingesteld omdat de nieuwe tuchtregeling voor rechters onverenigbaar is met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, juncto artikel 47 van het Handvest.[41]

82. Bij wijze van samenvatting van haar grieven in het kader van die procedure betoogt de Commissie met name dat: (1) het Poolse recht het mogelijk maakt om rechters van de gewone rechtbanken tuchtmaatregelen op te leggen op grond van de inhoud van hun rechterlijke beslissingen, met inbegrip van verzoeken om een prejudiciële beslissing; (2) de tuchtkamer niet voldoet aan de vereisten van de rechterlijke onafhankelijkheid krachtens het Unierecht, zoals die zijn opgenomen in de aanhangige gevoegde zaken C-585/18, C-624/18 en C-625/18, A.K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy); (3) de Poolse tuchtregeling niet garandeert dat een bij de wet opgerichte rechtbank in eerste aanleg uitspraak zal doen in een tuchtprocedure tegen een rechter van de gewone rechtbanken, aangezien de president van de tuchtkamer op ad-hocbasis en naar eigen goeddunken aanduidt welke tuchtrechtelijke instantie kennis zal nemen van de zaak, en (4) in tuchtprocedures de procedurele rechten van rechters beperkt zijn, aangezien deze regeling niet langer garandeert dat zaken binnen een redelijke termijn worden behandeld en afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de verdediging van de beschuldigde rechters.

VII. Analyse

83. Ik ben tot de conclusie gekomen dat de verzoeken om een prejudiciële beslissing in de onderhavige zaken niet-ontvankelijk zijn omdat het Hof niet over voldoende gegevens, feitelijk en rechtens, beschikt om te kunnen vaststellen of de bij artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU aan de lidstaten opgelegde verplichting om de rechterlijke onafhankelijkheid te waarborgen is nagekomen.

40 De Commissie verwijst naar 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).

41 Persbericht – „Rule of Law: European Commission launches infringement procedure to protect judges in Poland from political control", 3 april 2019, beschikbaar op http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_en.htm

84. In het bijzonder heeft het feit dat in de verwijzingsbeslissingen een uiteenzetting ontbreekt over het verband tussen de betrokken maatregelen van de lidstaat en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – waarmee niet is voldaan aan de vereisten van artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof – ertoe geleid dat de vragen van de verwijzende rechters algemeen zijn geformuleerd. Een antwoord van het Hof op deze vragen zou derhalve een advies vormen, wat op grond van artikel 267 VWEU niet is toegestaan.

85. Mijn analyse is opgesplitst in twee delen. Eerst zal ik in deel A onderzoeken of de situatie in de hoofdgedingen binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht valt, en met name onder artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Daarna zal ik in deel B de ontvankelijkheid van de verzoeken om een prejudiciële beslissing beoordelen. Bij de bespreking in deel B zal duidelijk worden waarom het dossier onvoldoende informatie bevat om ten gronde te kunnen beoordelen of er sprake is van een structurele inbreuk op de rechterlijke onafhankelijkheid in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Daarom zal ik mij niet uitlaten over de vraag of de aan artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU inherente waarborgen zijn geschonden.

A. De situatie in de hoofdgedingen valt binnen de materiële werkingssfeer van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU

86. Mijns inziens valt de situatie in de hoofdgedingen binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht en meer bepaald artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.

87. In zijn arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18)[42], heeft het Hof aangaande de materiële werkingssfeer van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU in herinnering gebracht dat deze bepaling van toepassing is „op de onder het recht van de Unie vallende gebieden", onafhankelijk van de situatie waarin de lidstaten dit recht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, ten uitvoer brengen. In punt 51 van dat arrest heeft het Hof het volgende verklaard:

„Anders dan de Republiek Polen en Hongarije in dit verband hebben gesteld en zoals volgt uit de punten 29 tot en met 40 van het arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), heeft de omstandigheid dat de nationale maatregelen tot verlaging van het salaris die aan de orde waren in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, waren vastgesteld ten gevolge van de dringende noodzaak om het buitensporige begrotingstekort van de betrokken lidstaat op te heffen en binnen de context vielen van een programma van de Unie voor financiële bijstand aan deze lidstaat, *geen* rol gespeeld bij de uitlegging op grond waarvan het Hof oordeelde dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU in die zaak van toepassing was. Deze vaststelling was immers gebaseerd op de omstandigheid dat de nationale instantie waarop die zaak betrekking had, namelijk de Tribunal de Contas (rekenkamer, Portugal), als rechterlijke instantie uitspraak *kon* doen over vragen betreffende de toepassing of de uitlegging van het recht van de Unie (wat werd aangenomen onder voorbehoud van toetsing door de verwijzende rechterlijke instantie in die zaak) en derhalve functioneerde binnen de onder dit recht vallende gebieden (zie in die zin arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 40)."[43]

88. Opmerkelijk in het zojuist genoemde arrest is dat het Hof niet instemt met de argumenten van Polen en Hongarije dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU van toepassing was in de zaak Associação Sindical dos Juízes Portugueses, omdat de nationale salarisverlagingsmaatregelen waarover het ging in het arrest van het Hof in die zaak, waren vastgesteld om het buitensporige begrotingstekort van de betrokken lidstaat in het kader van een programma van de Unie voor financiële bijstand te beperken. Het Hof heeft daarentegen bevestigd dat het in de zaak Associação Sindical dos Juízes Portugueses

42 EU:C:2019:531, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

43 Cursivering van mij.

van essentieel belang was dat de betrokken nationale instantie in die zaak als rechterlijke instantie, naar ik meen in de zin van artikel 267 VWEU, uitspraak „kon" doen over vragen betreffende de toepassing of de uitlegging van het recht van de Unie en dus handelde binnen de onder het Unierecht vallende gebieden.

89. Hetzelfde geldt voor de verwijzende rechters in de onderhavige zaken (zie punt 42 van deze conclusie). Het staat buiten kijf dat het gaat om instanties die als rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU uitspraak „kunnen" doen over vragen betreffende de toepassing of de uitlegging van het Unierecht. Derhalve vallen de verwijzende rechters in beginsel binnen de materiële werkingssfeer van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en is deze bepaling van toepassing op de onderhavige zaken.

90. Ik ben evenwel van mening dat het Hof in zijn arresten in de zaak Associação Sindical dos Juízes Portugueses of Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18) niet heeft geoordeeld dat de ruime materiële werkingssfeer van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU de regels van het Hof inzake de ontvankelijkheid van verzoeken om een prejudiciële beslissing heeft verdrongen of versoepeld. Het is dit aspect – dat niet aanwezig was in de procedure die heeft geleid tot mijn conclusie in de gevoegde zaken A.K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy)[44], een ander verzoek van een Poolse rechter om een prejudiciële beslissing over de vraag of de Poolse maatregelen beantwoorden aan de vereisten van de rechterlijke onafhankelijkheid in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – dat eraan in de weg staat dat het Hof zich uitspreekt over de vraag of artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU in de hoofdgedingen is geschonden. Dit zal hieronder in deel B van deze conclusie worden besproken.

91. De ruime materiële werkingssfeer van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU betekent ook dat, anders dan de schatkist beweert, de rechtspraak van het Hof over zogenoemde interne aangelegenheden en in het bijzonder zijn arrest in de zaak Ullens de Schooten[45] niet van toepassing is op de situatie in de hoofdgedingen. Die rechtspraak heeft betrekking op de bevoegdheid van het Hof om te antwoorden op verzoeken om een prejudiciële beslissing in omstandigheden die als een afwijking kunnen worden beschouwd van de algemene regel dat interne aangelegenheden, waarin alle elementen van een bepaalde zaak beperkt zijn tot één enkele lidstaat, buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen. Die rechtspraak situeert zich grotendeels in de context van verzoeken om een prejudiciële beslissing over de Unieregels inzake het vrije verkeer en andere gebieden van het Unierecht met in beginsel een grensoverschrijdend element.[46] De onderhavige zaken hebben betrekking op de werkingssfeer van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Dit kan per definitie niet worden beschouwd als een zuiver interne aangelegenheid.

92. Dat komt omdat de formulering „onder het recht van de Unie vallende gebieden" in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU impliceert dat het Hof de bevoegdheid toekomt om uitspraak te doen over structurele schendingen van de waarborgen van de rechterlijke onafhankelijkheid, aangezien artikel 19 VEU een concrete uiting is van de rechtsstaat, een van de fundamentele waarden waarop de

44 C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:551. In die zaken was de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen niet aan de orde, omdat er een duidelijk verband was tussen het Unierecht, met name richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB 2000, L 303, blz. 16), en de geschillen die in het hoofdgeding moesten worden beslecht. Daarom blijf ik bij mijn standpunt dat het Hof in die zaken kan oordelen of er sprake is van een structurele schending van de rechterlijke onafhankelijkheid in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, naast de vermeende schending van artikel 47 van het Handvest. Zie verder punt 125 van deze conclusie.

45 Arrest van 15 november 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874, punten 49-55); zie ook arrest van 20 september 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754).

46 Zie Iglesias Sánchez, S., „Purely Internal Situations and the Limits of EU Law: A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned?", (2018) 14, *European Constitutional Law Review*, vol. 14, 2018, blz. 7-36, in het bijzonder blz. 14-28. Zie voor een verdere bespreking bijvoorbeeld Dubout, E., „Voyage en eaux troubles: vers une épuration des situations ‚purement' internes?: CJUE, gde ch., 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten*, aff. C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874", (2016) 22, *Revue des affaires européennes*, nr. 4, 2016, blz. 679-693; Krommendijk, J., „Wide Open and Unguarded Stand our Gates: The CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations", *German Law Journal*, vol. 18, 2017, blz. 1359-1394;Potvin-Solis, L., „Qualification des situations purement internes", in Neframi E., ed., *Renvoi préjudiciel et marge d'appréciation du juge national*, Larcier, 2015, blz. 39-99.

Unie krachtens artikel 2 VEU is gegrondvest, en de lidstaten zijn op grond van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU verplicht om te „voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming [...] te verzekeren”.[47] Structurele schendingen van de rechterlijke onafhankelijkheid hebben onvermijdelijk gevolgen voor het mechanisme van de prejudiciële verwijzing op grond van artikel 267 VWEU en dus voor de bevoegdheid van de rechterlijke instanties van de lidstaten om als Unierechter op te treden.

93. In dit verband aanvaard ik de argumenten van de Poolse commissaris voor de mensenrechten in punt 64 van deze conclusie over de betekenis van „onder het recht van de Unie vallende gebieden” in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU[48], en verwerp ik de argumenten van de algemene openbare aanklager en Polen in punt 56 van deze conclusie, waarin wordt gesteld dat wanneer wordt geoordeeld dat de hoofdgedingen binnen de materiële werkingssfeer van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU vallen, dat zou indruisen tegen de verdeling van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten. De reden hiervoor is dat het Unierecht een weerslag heeft op de bevoegdheden van de lidstaten om hun stelsels voor rechtsbedeling te organiseren in de beperkte omstandigheden die hier worden beschreven.

94. Bijgevolg is het volgens mij onbelangrijk dat de geschillen in de hoofdgedingen betrekking hebben op de toepassing van bepalingen uit het Poolse bestuursrecht in zaak C-558/18 en uit het Poolse strafrecht in zaak C-563/18. Zoals het Hof duidelijk heeft gemaakt in punt 51 van het arrest Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18), overgenomen in punt 87 van deze conclusie, bestaat er geen enkel verband tussen de materiële werkingssfeer van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en de vraag of het geschil ten gronde waarin vragen rijzen bij de rechterlijke onafhankelijkheid, onder het Unierecht valt. Zoals in de punten 88 en 89 van deze conclusie is opgemerkt, heeft artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU een ruime materiële werkingssfeer. Of de schending van de rechterlijke onafhankelijkheid al dan niet structureel van aard is en dus in strijd is met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, is een andere zaak (zie punt 125 van deze conclusie).

95. De overeenkomsten tussen de onderhavige zaken en de arresten van het Hof in de zaken Falciola[49] en Nour[50] zijn derhalve niet rechtstreeks relevant voor de situatie in de hoofdgedingen, aangezien die arresten zijn gewezen vóór de arresten van het Hof in de zaken Associação Sindical dos Juízes Portugueses en Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18).

96. In de beschikking van 26 januari 1990 van de voltallige kamer van het Hof in de zaak Falciola[51] had het geschil voor de verwijzende rechter betrekking op de toepassing van de Unieregels inzake overheidsopdrachten, maar uit de verwijzingsbeslissing bleek duidelijk dat de prejudiciële vragen tot doel hadden na te gaan of de nationale rechters hun taken als Unierechter op onafhankelijke en onpartijdige wijze konden uitoefenen, ondanks de vaststelling van Italiaanse wetgeving over de verantwoordingsplicht van de rechterlijke macht. Het Hof oordeelde dat de prejudiciële vragen geen verband hielden met het hoofdgeding aangezien zij geen betrekking hadden op de uitlegging van de betrokken Unieregels inzake overheidsopdrachten, en dat de verwijzende rechter „zich enkel [afvroeg], wat de psychologische reactie van bepaalde Italiaanse rechters [zou] zijn” op de betrokken Italiaanse wetgeving. Bijgevolg oordeelde het Hof dat de prejudiciële vragen er dus niet toe strekten een uitlegging van het Unierecht te verkrijgen die objectief noodzakelijk was voor de uitspraak in het hoofdgeding, en dat het niet bevoegd was om uitspraak te doen over de gestelde vragen.

47 Zie in dat verband arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, met name punten 42-48, 54, 55, 57, 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 Daarmee worden zijn argumenten betreffende de zaak Falciola, althans in het kader van de onderhavige zaken, van de hand gewezen.

49 Beschikking van 26 januari 1990 (C-286/88, EU:C:1990:33).

50 Beschikking van 25 mei 1998 (C-361/97, EU:C:1998:250).

51 C-286/88, EU:C:1990:33, met name de punten 1-5, 8-10. Zie voor een verdere bespreking van deze zaak en de rol ervan in de ontwikkeling van de rechtspraak van het Hof over de ontvankelijkheid van verwijzingsbeslissingen bijvoorbeeld de conclusies van advocaat-generaal Lenz in de zaak Bosman e.a. (C-415/93, EU:C:1995:293, punten 76-80), van advocaat-generaal Fennelly in de zaak Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:19, punt 19, voetnoot 30) en van advocaat-generaal Jacobs in de zaak Centrosteel (C-456/98, EU:C:2000:137, punt 24).

97. Zo heeft het Hof ook in zijn beschikking van 25 mei 1998 in de zaak Nour [52] geoordeeld dat de prejudiciële vragen geen verband hielden met het hoofdgeding en dat het niet bevoegd was om op de vragen te antwoorden. Die vragen werden door een Oostenrijkse beroepscommissie gesteld in het kader van een geschil tussen een arts en een verzekeringsfonds over zijn honoraria, en peilden naar de algemene beginselen die deel uitmaken van het Unierecht met betrekking tot bepaalde aspecten van de werking van die commissie. De redenering van het Hof berustte op drie gronden. In de eerste plaats gingen de prejudiciële vragen het voorwerp van het geschil te buiten en werd met die vragen dus niet beoogd een uitlegging van het Unierecht te verkrijgen die objectief noodzakelijk was voor de beslechting van het geschil. In de tweede plaats veroorlooft de procedure van artikel 267 VWEU niet dat een nationale rechter wordt toegelaten vragen over een geschil waarbij hij privé betrokken was, prejudicieel op te werpen via de rechtbank die hij voorzit en in het kader van een andere procedure, zoals de voorzitter van die beroepscommissie had gedaan. In de derde plaats was niet aangetoond dat het Unierecht van toepassing was op de situatie in het hoofdgeding.

98. Geen van die zaken betrof evenwel artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Gelet op het voorgaande moet het bezwaar dat de situatie in de hoofdgedingen, niet binnen de materiële werkingssfeer van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU valt, worden afgewezen.

B. Reden voor niet-ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

99. Ik ben van mening dat het bezwaar betreffende de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen moet worden aanvaard, maar om redenen die enigszins verschillen van die welke in de opmerkingen van de partijen naar voren zijn gebracht. De kern van de ontvankelijkheidsvraag in de onderhavige zaken schuilt in het ontbreken van voldoende gronden, zowel feitelijk als rechtens, waarop het Hof kan bepalen of er sprake is van een schending van de krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU beschermde rechterlijke onafhankelijkheid. Daarom kan ik het Hof onmogelijk adviseren over de vraag of inbreuk is gemaakt op die bepaling. Ik zal bijgevolg afzien van een subsidiair standpunt mocht het Hof het niet eens zijn met mijn analyse van de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen.

1. Relevante regels over de ontvankelijkheid van verzoeken om een prejudiciële beslissing

100. Het is zinvol eraan te herinneren dat volgens vaste rechtspraak het uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof stelt, te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden. [53]

101. Bijgevolg geldt voor vragen over het Unierecht een vermoeden van relevantie. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen over een prejudiciële vraag van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen. [54]

52 C-361/97, EU:C:1998:250, met name de punten 1-9, 12-20. Deze beschikking is gegeven door een kamer van drie rechters.

53 Zie bijvoorbeeld arresten van 10 december 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punt 26), en 26 maart 2019, Abanca Corporación Bancaria (C-70/17 en C-179/17, EU:C:2019:250, punten 43 en 44).

54 Zie bijvoorbeeld arresten van 10 december 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punt 27), en 5 maart 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punt 48).

102. Volgens de vaste rechtspraak waarin een uitlegging wordt gegeven van artikel 94, onder a) en b), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof[55], vereist de noodzaak om een voor de nationale rechter nuttige uitlegging van het Unierecht te geven dat die rechter een omschrijving geeft van het feitelijke en juridische kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feiten uiteenzet waarop die vragen zijn gebaseerd.[56] Bovendien is het krachtens artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof onontbeerlijk dat de verwijzende rechter minstens een beknopte toelichting geeft bij de keuze van de Unierechtelijke bepalingen waarvan hij om uitlegging verzoekt, en bij het verband dat hij ziet tussen deze bepalingen en de nationale regeling die van toepassing is op het hoofdgeding.[57] Zoals is opgemerkt in punt 6 van deze conclusie, zijn deze vereisten ook vermeld in de aanbevelingen van het Hof.[58]

103. Het is ook vaste rechtspraak dat de rechtvaardiging van de prejudiciële verwijzing niet is gelegen in het formuleren van rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken, maar in de behoefte aan de daadwerkelijke beslechting van een bestaand geschil.[59] Indien het antwoord van het Hof op een prejudiciële vraag zou leiden tot een advies over een algemene[60] of een hypothetische[61] kwestie, verklaart het Hof die vragen derhalve niet-ontvankelijk.

104. Dit alles ligt in lijn met het doel van de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU. Door tussen het Hof en de rechterlijke instanties van de lidstaten een dialoog van rechter tot rechter tot stand te brengen, beoogt deze procedure de coherentie en de eenvormige uitlegging van het Unierecht te verzekeren en biedt zij aldus de mogelijkheid de volle werking en de autonomie van het Unierecht te waarborgen en, in laatste instantie, de eigenheid van het door de Verdragen geschapen recht in acht te nemen.[62]

105. Uit de analyse van de rechtspraak over de inhoudelijke vereisten voor een verzoek om een prejudiciële beslissing als vastgesteld in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof blijkt waarom de verzoeken om een prejudiciële beslissing in de onderhavige zaken problemen opleveren wat de ontvankelijkheid betreft.

106. Het arrest van het Hof van 27 september 2017 in de zaak Puškár[63] betrof de uitlegging van verschillende bepalingen van het Unierecht naar aanleiding van een beroep tegen de Slowaakse autoriteiten om de naam van verzoeker te verwijderen van een lijst van personen die zouden fungeren als „stroman” voor het bezetten van leidinggevende functies. Verzoeker was van mening dat hij het slachtoffer was van een inbreuk op zijn rechten in verband met zijn persoonsgegevens doordat zijn naam voorkwam op de litigieuze lijst.

55 Artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof luidt: „Naast de tekst van de prejudiciële vragen die aan het Hof worden gesteld, bevat het verzoek om een prejudiciële beslissing: a) een summier overzicht van het voorwerp van het geschil en de relevante feiten zoals die door de verwijzende rechter zijn vastgesteld, althans, ten minste een uiteenzetting van de feitelijke gegevens waarop de vragen berusten; b) de inhoud van de nationale bepalingen die op de zaak van toepassing kunnen zijn en, in voorkomend geval, de relevante nationale rechtspraak; c) de uiteenzetting van de redenen die de verwijzende rechter ertoe hebben gebracht om zich over de uitlegging of de geldigheid van bepalingen van het recht van de Unie vragen te stellen, alsook het verband tussen die bepalingen en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling.”

56 Zie bijvoorbeeld arresten van 10 maart 2016, Safe Interenvios (C-235/14, EU:C:2016:154, punt 114), en 20 december 2017, Asociación Profesional Élite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, punt 24).

57 Zie bijvoorbeeld arresten van 9 november 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, punt 54), en 2 mei 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, punt 18).

58 Zie bijvoorbeeld arresten van 13 juli 2017, INGSTEEL en Metrostav (C-76/16, EU:C:2017:549, punt 51), en 2 mei 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, punt 20).

59 Zie bijvoorbeeld arresten van 10 december 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punt 28), en 13 december 2018, Rittinger e.a. (C-492/17, EU:C:2018:1019, punt 50).

60 Zie bijvoorbeeld arresten van 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punten 44-46), en 7 november 2013, Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, punten 39-41).

61 Zie bijvoorbeeld arresten van 25 juli 2018, Aviabaltika (C-107/17, EU:C:2018:600, punten 40-43), en 11 december 2018, Weiss e.a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, punten 165 en 166).

62 Zie bijvoorbeeld arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punt 45).

63 C-73/16, EU:C:2017:725, met name de punten 1, 2, 25 en 26.

107. Met de vierde vraag in de zaak Puškár[64] werd ernaar gepeild of voorrang moest worden gegeven aan de rechtspraak van het Hof wanneer die afwijkt van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het Hof was van oordeel dat die vraag niet-ontvankelijk was, aangezien „de verwijzende rechterlijke instantie [...] deze vraag algemeen [had gesteld], zonder duidelijk en concreet aan te geven waarin de afwijkingen waarop zij [doelde] [bestond]". Het Hof voegde daaraan toe dat met betrekking tot de vereisten zoals vastgelegd in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering „de verwijzende rechter de precieze redenen [dient] te vermelden die hem ertoe hebben gebracht te twijfelen over de uitlegging van bepaalde bepalingen van het Unierecht" en dat „het onontbeerlijk is dat de nationale rechter minstens een beknopte toelichting geeft bij de keuze van de Unierechtelijke bepalingen waarvan hij om uitlegging verzoekt, en bij het verband dat hij ziet tussen deze bepalingen en de nationale wetgeving die van toepassing is op het bij hem aanhangige geding".

108. Een toelichting bij het recht van de lidstaat die ontoereikend is om het noodzakelijke verband te kunnen vaststellen, was een reden voor niet-ontvankelijkheid met name in de arresten van 9 maart 2017, Milkova[65], en 13 december 2018, Rittinger e.a.[66] samen met de beschikking van 7 juni 2018 in de zaak Filippi e.a.[67].

109. In de zaak Milkova[68], waarin voor de Bulgaarse rechters een ontslag werd aangevochten dat een vermeende inbreuk inhield op het verbod van discriminatie op grond van handicap, heeft het Hof geoordeeld dat de verwijzende rechter slechts in algemene zin had verwezen naar artikel 4 van richtlijn 2000/78, alsook naar andere bepalingen van die richtlijn, zonder evenwel een verband te leggen tussen die bepalingen en de in dat geding aan de orde zijnde wettelijke regeling.

110. De zaak Rittinger e.a.[69] betrof een geschil met verwijzing naar onder meer het Unierecht inzake staatssteun en de Duitse wetgeving krachtens welke alle meerderjarigen die op het nationale grondgebied een woning bezaten, een bijdrage moesten betalen aan de openbare omroepen. Volgens het Hof was niet-ontvankelijkheid van de verwijzingsbeslissing onafwendbaar omdat „deze rechter weliswaar [uiteenzette] dat de omroepbijdrage het mogelijk [had] gemaakt het systeem in kwestie – dat enkel ten goede [kwam] aan de omroepen in Duitsland – te financieren, maar hij [preciseerde] niet wat de voorwaarden voor de financiering van dit systeem [waren], noch waarom andere omroepen datzelfde systeem niet [konden] gebruiken".

111. In de zaak Filippi e.a.[70] over de inbeslagneming door de Oostenrijkse autoriteiten en andere sancties voor speelautomaten waarvoor een vergunning vereist is, oordeelde het Hof dat het verzoek om een prejudiciële beslissing kennelijk niet-ontvankelijk was. Dit was met name te wijten aan het feit dat niet was voldaan aan de vereisten van artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, aangezien in de verwijzingsbeslissing niet met de vereiste nauwkeurigheid en duidelijkheid werd uiteengezet welke redenen de verwijzende rechterlijke instantie ertoe hadden gebracht zich vragen te stellen over de uitlegging van de betrokken bepalingen van het Unierecht. Ook het verband tussen het Unierecht en de op de hoofdgedingen toepasselijke nationale wettelijke regeling was niet uiteengezet. Wat die vereisten betreft, ontbrak verder de aanwijzing van de toepasselijke nationale wettelijke regeling. Het verzoek om een prejudiciële beslissing bevatte weliswaar een uiteenzetting van de inhoud van een aantal bepalingen van het nationale recht, maar gaf „niet voldoende duidelijk [aan] hoe dergelijke bepalingen van toepassing [konden] zijn op de bij de verwijzende rechterlijke instantie aanhangige gedingen die het voorwerp van [het] verzoek [waren]".

64 Arrest van 27 september 2017 (C-73/16, EU:C:2017:725, punten 118-124).

65 C-406/15, EU:C:2017:198.

66 C-492/17, EU:C:2018:1019.

67 C-589/16, EU:C:2018:417.

68 Arrest van 9 maart 2017 (C-406/15, EU:C:2017:198, met name de punten 73-77).

69 Arrest van 13 december 2018 (C-492/17, EU:C:2018:1019, met name punten 45-47).

70 Beschikking van 7 juni 2018 (C-589/16, EU:C:2018:417, met name punten 25, 28 en 31-33).

112. Tot slot merk ik op dat in het recente arrest van de voltallige kamer van het Hof in de zaak Wightman e.a.[71], waarin de argumenten met betrekking tot de ontvankelijkheid van een prejudiciële verwijzing over de kennisgeving door het Verenigd Koninkrijk van zijn voornemen om zich uit de Europese Unie terug te trekken werden afgewezen, geen betwisting was gerezen over de vereisten van artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, met inbegrip van het in artikel 94, onder c), vereiste verband tussen de bepalingen van het Unierecht en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling.

2. Toepassing op de onderhavige zaken

113. Het Hof heeft geoordeeld dat bij de vaststelling of de in de verwijzingsbeslissing verstrekte gegevens voldoen aan de inhoudelijke vereisten voor een verzoek om een prejudiciële beslissing, moet worden gelet op de aard en de strekking van de gestelde vraag.[72] Volgens de rechtspraak gelden die vereisten, zoals vastgesteld in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, bovendien a fortiori op bepaalde gebieden die worden gekenmerkt door complexe feitelijke en juridische situaties, zoals in mededingingszaken.[73]

114. Deze overwegingen, samen met het feit dat in de rechtspraak in het algemeen is vastgesteld dat de vereisten van artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof nauwgezet moeten worden nageleefd[74], brengen mij tot de conclusie dat, aangezien de vaststelling of er sprake is van een structurele schending van de rechterlijke onafhankelijkheid in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, een ingewikkelde oefening is, dit betekent dat artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof een toereikende toelichting bij de betwiste nationale wettelijke regelingen vereist, alsook een uiteenzetting van de redenen waarom zij in strijd zouden zijn met door artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU geboden waarborgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid.

115. In de onderhavige zaken is de toelichting in de verwijzingsbeslissingen bij het verband tussen artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en de betrokken Poolse maatregelen onvoldoende. Als achtergrond bij de vrees van de verwijzende rechters voor de rechterlijke onafhankelijkheid zijn de betrokken Poolse maatregelen in het algemeen overgenomen in de punten 8 tot en met 32 van deze conclusie. In tegenstelling tot andere zaken waarin het Hof is verzocht om na te gaan of de nationale maatregelen met betrekking tot de hervorming van het rechtsstelsel in Polen verenigbaar zijn met de waarborgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU[75], is het dossier karig met gegevens over welke bepalingen van het Poolse recht onverenigbaar zijn met deze waarborgen en waarom.

116. In dit opzicht ben ik het eens met de argumenten die Polen ten gronde heeft aangevoerd en die in punt 71 hierboven van deze conclusie zijn weergegeven, namelijk dat de verklaringen in de verwijzingsbeslissingen algemeen van aard zijn. Hoewel in de verwijzingsbeslissingen de inhoud van verschillende bepalingen van het Poolse recht is weergegeven, beschrijven zij met name niet hoe die bepalingen worden toegepast en geven zij niet aan in welk opzicht die bepalingen in strijd zouden zijn met de vereisten van de rechterlijke onafhankelijkheid in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Evenmin lichten de verwijzingsbeslissingen toe hoe de specifieke bepalingen van het Poolse recht zijn gewijzigd door de wetten die zijn aangenomen in het kader van de hervorming van het

71 Arrest van 10 december 2018 (C-621/18, EU:C:2018:999, met name punten 29-34).

72 Zie bijvoorbeeld arrest van 14 december 2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio (C-217/05, EU:C:2006:784, punt 29).

73 Zie bijvoorbeeld arresten van 13 december 2018, Rittinger e.a. (C-492/17, EU:C:2018:1019, punt 39), en 5 maart 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punt 49); zie ook de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Danqua (C-429/15, EU:C:2016:485, punt 32).

74 Zie bijvoorbeeld arresten van 5 juli 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, punt 19), en 2 mei 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, punt 19).

75 Zie voetnoot 2 van deze conclusie.

Poolse rechtsstelsel of hoe deze bepalingen van toepassing zijn binnen de context van de nieuwe regeling voor tuchtprocedures tegen rechters. Bijgevolg ontbreken de gegevens, feitelijk en rechtens, die nodig zijn om de verklaringen in de verwijzingsbeslissingen te beoordelen en de strekking ervan te bepalen.

117. Bovendien wordt in de verwijzingsbeslissingen gewag gemaakt van een zekere subjectieve vooringenomenheid met betrekking tot de gevolgen van de nieuwe tuchtregeling voor het vermogen van de verwijzende rechters om onafhankelijk te oordelen. Dit is in beide verwijzingsbeslissingen omschreven als een „vrees" (zie de punten 34 en 36 van deze conclusie). Aangezien tussen de betrokken partijen over dit punt geen geschil bestaat, is het moeilijk vast te stellen of de rechterlijke onafhankelijkheid is aangetast door een subjectieve vooringenomenheid, hetgeen – zoals ik in mijn vorige conclusies over de rechterlijke onafhankelijkheid in Polen heb aangegeven[76] – een andere oefening is die losstaat van de beoordeling van de objectieve onafhankelijkheid.

118. In de onderhavige zaken wordt in de verwijzingsbeslissingen verklaard dat de uitlegging van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU noodzakelijk is voor de in de hoofdgedingen te geven beslissingen, omdat de verwijzende rechterlijke instanties vrezen dat tegen de rechters van die rechterlijke instanties een tuchtprocedure zal worden ingeleid indien in die procedures in een bepaalde zin wordt geoordeeld. Dus is nog geen tuchtprocedure ingeleid. Blijkens de verwijzingsbeslissingen hebben de verwijzende rechters slechts een subjectieve vrees die nog geen werkelijkheid is geworden met de instelling van een tuchtprocedure, zodat die vrees hypothetisch blijft.

119. De vraag of er sprake is van een structurele schending van de rechterlijke onafhankelijkheid in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU blijft derhalve hypothetisch in de omstandigheden van de hoofdgedingen omdat onvoldoende informatie beschikbaar is over de wijze waarop en waarom deze schending zich heeft voorgedaan, waarbij deze tekortkomingen nog zwaarder doorwegen daar tussen de betrokken partijen geen werkelijk geschil over de rechterlijke onafhankelijkheid bestaat.

120. Ik stel met name vast dat geen van de partijen die in deze zaken opmerkingen hebben ingediend, ter terechtzitting Polen van repliek heeft gediend ter weerlegging van het gedetailleerde betoog in de schriftelijke opmerkingen van deze lidstaat waarom specifieke bepalingen van het Poolse recht in overeenstemming zijn met de verplichtingen van de lidstaten met betrekking tot de rechterlijke onafhankelijkheid (zie de punten 72-75 van deze conclusie). Evenmin zijn opmerkingen gemaakt over de redenen waarom de subjectieve vrees van de betrokken rechters gerechtvaardigd bleef, hoewel de algemene openbare aanklager en Polen hebben aangevoerd dat de onderzoeken tegen deze rechters tot doel hadden te achterhalen waarom de verwijzingsbeslissingen identiek waren, en niet waren ingesteld omdat de verwijzingsbeslissingen waren ingediend, en dat er geen tuchtmaatregelen tegen deze rechters zijn genomen (zie de punten 70 en 76 van deze conclusie). In het licht van al het voorgaande valt moeilijk in te zien hoe in de onderhavige zaken een werkelijk geschil met betrekking tot deze rechters zou bestaan.

121. Zoals de algemene openbare aanklager en de Commissie hebben verklaard, verschillen de omstandigheden van de onderhavige zaken van die welke hebben geleid tot het arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses van het Hof.[77] Die zaak betrof een beroep dat bij een Portugese rechter was ingesteld door de Associação Sindical dos Juízes Portugueses (vakbond van Portugese rechters) tegen de Tribunal de Contas (rekenkamer, Portugal) om onder meer de nationale maatregelen tot verlaging van de salarissen nietig te verklaren. Tot staving van dit beroep betoogde de vakbond dat die maatregelen inbreuk maakten op het beginsel van de onafhankelijkheid van de

76 Zie de conclusie van advocaat-generaal Tanchev in de gevoegde zaken A.K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:551, punt 120).

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

rechters dat in het Portugese en het Unierecht is opgenomen.[78] Het is duidelijk dat het salaris van de rechters in die zaak was verlaagd. In de omstandigheden van de onderhavige zaken is het niet duidelijk dat de door Polen genomen maatregelen hebben geleid tot een gerechtvaardigd vermoeden van vooringenomenheid dat een grondig onderzoek vereist.

122. Zoals de schatkist heeft aangegeven, doen de voorbeelden in de rechtspraak van het Hof waarin de relevantie van de prejudiciële vragen voor de beslechting van de geschillen in het hoofdgeding ruim wordt uitgelegd, bovendien niets af aan deze analyse. Zo heeft het Hof geantwoord op vragen over het recht of de verplichting van de nationale rechter om zich op grond van artikel 267 VWEU tot het Hof te wenden[79], wat strikt genomen de uitkomst van de in het hoofdgeding te geven beslissing wellicht niet bepaalt. Bovendien heeft het Hof in de rechtspraak op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken[80] de formulering „wijzen van haar vonnis" in de zin van artikel 267, tweede alinea, VWEU ruim uitgelegd, zodat dit begrip ziet op de gehele procedure die leidt tot de uitspraak van de verwijzende rechter.

123. Dit is echter een andere kwestie dan het vereiste van een voldoende toelichting bij het verband tussen de betrokken maatregelen van de lidstaten en de relevante bepalingen van het Unierecht, in casu artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU. Zoals in punt 114 hierboven van deze conclusie is aangegeven, vereist de complexiteit van de vaststelling of de maatregelen van de lidstaten in strijd zijn met de waarborgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid overeenkomstig artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU bovendien dat de vereisten van artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof nauwgezet worden nageleefd.

124. Gelet op de argumenten van de Poolse commissaris voor de mensenrechten over de relevantie van het arrest van het Hof in de zaak Unibet[81] voor de onderhavige zaken (zie punt 65 van deze conclusie), wil ik hieraan toevoegen dat dit arrest een nationale rechter niet ontslaat van de verplichting om zich te houden aan de regels van het Hof inzake de ontvankelijkheid van verzoeken om een prejudiciële beslissing. Ik beschouw de onderhavige zaken niet als gevallen waarin het ontbreken van een rechtsmiddel van een lidstaat de toepassing van het Unierecht in de weg staat. De onderhavige zaken zijn gewoon gevallen waarin het Hof over onvoldoende informatie beschikt om te bepalen of er sprake is van een inbreuk op het Unierecht.

125. Tot slot stel ik vast dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU weliswaar een ruime materiële werkingssfeer heeft en zich uitstrekt tot alle nationale rechters die op grond van artikel 267 VWEU verwijzingsbeslissingen „kunnen" geven (zie de punten 87-89 van deze conclusie), maar in wezen en op het gebied van de bevoegdheid van de Unie ben ik de mening toegedaan dat in de context van de rechterlijke onafhankelijkheid artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU beperkt blijft tot structurele schendingen die de rechterlijke onafhankelijkheid in haar essentie aantasten. In voorgaande conclusies heb ik mij op het standpunt gesteld dat sprake is van een dergelijke structurele schending wanneer een volledige laag van de rechterlijke macht wordt getroffen, en ik ben tot diezelfde conclusie gekomen wat de tuchtkamer betreft in de situatie waarin zij de in het Poolse recht aangewezen rechtbank is die uitspraak doet over zaken tegen rechters op wie de maatregelen tot verlaging van de pensioengerechtigde leeftijd van rechters van de Sąd Najwyższy van toepassing zijn[82], die volgens het oordeel van het Hof in zijn arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd

78 Zie arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, met name punten 11-13).

79 Zie bijvoorbeeld arresten van 10 januari 2006, IATA en ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punten 23-26); 16 december 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punten 68-74), en 5 april 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, punten 31-36). Ik stel vast dat in de laatste zaak geen bezwaar is gemaakt tegen de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

80 Zie arresten van 17 februari 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, punten 34-42); 11 juni 2015, Fahnenbrock e.a. (C-226/13, C-245/13, C-247/13 en C-578/13, EU:C:2015:383, punt 30), en 16 juni 2016, Pebros Servizi (C-511/14, EU:C:2016:448, punt 28).

81 Arrest van 13 maart 2007 (C-432/05, EU:C:2007:163, punten 62 en 64).

82 Zie de conclusie van advocaat-generaal Tanchev in Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de rechters van de gewone rechtbanken) (C-192/18, EU:C:2019:529, punten 114-116), en in de gevoegde zaken A.K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:551, punten 145-152).

Najwyższy), in strijd zijn met de waarborgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.[83] De naleving van artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof vereist ook een toereikende uiteenzetting van de redenen waarom de betrokken schending van de rechterlijke onafhankelijkheid structureel van aard is in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, en geen inbreuk vormt die aan artikel 47 van het Handvest moet worden getoetst, doch enkel wanneer de lidstaten het Unierecht overeenkomstig artikel 51, lid 1, van het Handvest ten uitvoer leggen.

126. Gelet op het voorgaande dient te worden ingestemd met het bezwaar dat de in de onderhavige zaken gestelde prejudiciële vragen niet-ontvankelijk zijn.

VIII. Conclusie

127. Ik geef het Hof in overweging zowel het verzoek van de Sąd Okręgowy w Łodzi om een prejudiciële beslissing in zaak C-558/18 als het verzoek van de Sąd Okręgowy w Warszawie om een prejudiciële beslissing in zaak C-563/18 niet-ontvankelijk te verklaren.

83 EU:C:2019:531. Zie voetnoot 5 van deze conclusie.