



Jurisprudentie

Zaak C-896/19

**Repubblika
tegen
Il-Prim Ministru**

(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Prim'Awla tal-Qorti Ċivili – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali)

Arrest van het Hof (Grote kamer) van 20 april 2021

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Artikel 2 VEU – Waarden van de Europese Unie – Rechtsstaat – Artikel 49 VWEU – Toetreding tot de Unie – Instandhouding van het niveau van bescherming van de waarden van de Unie – Daadwerkelijke rechtsbescherming – Artikel 19 VEU – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Werkingssfeer – Onafhankelijkheid van de rechters van een lidstaat – Benoemingsprocedure – Bevoegdheid van de minister-president – Betrokkenheid van een commissie voor rechterlijke benoemingen”

1. *Prejudiciële vragen – Voorlegging aan het Hof – Vragen gesteld met het oog op toetsing door de nationale rechter van de verenigbaarheid van bepalingen van nationaal recht met het Unierecht – Toetsing die in het kader van een beroep wegens niet-nakoming is voorbehouden aan het Hof – Geen*
(Art. 258, 259 en 267 VEU)

(zie punten 29, 31)

2. *Prejudiciële vragen – Bevoegdheid van het Hof – Vragen die betrekking hebben op handelingen van Unierecht aangezien de toepasselijkheid van die handelingen op het hoofdgeding wordt betwist – Daaronder begrepen – Voorwaarde – Betwisting die onlosmakelijk verbonden is met de beantwoording van de prejudiciële vragen*
(Art. 267 VWEU)

(zie punt 33)

3. *Lidstaten – Verplichtingen – Voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming te verzekeren – Toepassing in het kader van een beroep over de verenigbaarheid met het Unierecht van nationale bepalingen die de procedure voor de benoeming van rechters regelen*
(Art. 19, lid 1, tweede alinea, VEU; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 47)

(zie punten 36-39, 46, dictum 1)

4. *Grondrechten – Recht op daadwerkelijke rechtsbescherming – Recht op een doeltreffende voorziening in rechte – Inroepbaarheid*
(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 47 en 51, lid 1)

(zie punten 41-42, 44)

5. *Lidstaten – Verplichtingen – Voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming te verzekeren – Inachtneming van het beginsel van onafhankelijkheid van de rechters – Draagwijdte*
(Art. 19, lid 1, tweede alinea, VEU; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 47)

(zie punten 50-57)

6. *Recht van de Europese Unie – Waarden en doelstellingen van de Unie – Waarden – Eerbiediging van de rechtsstaat – Draagwijdte – Toetreding tot de Unie – Instandhouding van de bescherming van de waarden van de Unie*
(Art. 19, lid 1, tweede alinea, VEU)

(zie punten 60-64)

7. *Lidstaten – Verplichtingen – Voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming te verzekeren – Inachtneming van het beginsel van onafhankelijkheid van de rechters – Nationale grondwet die de minister-president een doorslaggevende bevoegdheid verleent in de procedure voor de benoeming van rechters – Betrokkenheid van een orgaan dat met name belast is met de beoordeling van kandidaat-rechters en met het uitbrengen van een advies – Toelaatbaarheid*
(Art. 19, lid 1, tweede alinea, VEU)

(zie punten 66, 69, 73 en dictum 2)

Samenvatting

Nationale bepalingen van een lidstaat die de minister-president een doorslaggevende bevoegdheid verlenen bij de benoeming van rechters, maar tevens bepalen dat bij die benoeming een onafhankelijk orgaan betrokken is dat belast is met de beoordeling van de kandidaten en met het uitbrengen van een advies, zijn niet in strijd met het Unierecht.

Repubblika is een vereniging die tot doel heeft de bescherming van de rechtspleging en de rechtsstaat in Malta te bevorderen. Naar aanleiding van de benoeming van nieuwe rechters in april 2019 heeft Repubblika bij de Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (burgerlijke rechter, eerste kamer, zittend als grondwettelijk hof, Malta) een collectieve vordering ingesteld, waarmee zij met name de procedure voor de benoeming van Maltese rechters, zoals geregeld in de grondwet¹, aanvecht.

¹ Artikelen 96, 96A en 100 van de Maltese grondwet.

De desbetreffende grondwettelijke bepalingen, die sinds de aanneming ervan in 1964 tot aan een hervorming in 2016 ongewijzigd zijn gebleven, verlenen Il-Prim Ministru (minister-president, Malta) de bevoegdheid om de benoeming van een kandidaat voor een dergelijke functie voor te leggen aan de president van de Republiek. In de praktijk beschikt de minister-president dus bij de benoeming van Maltese rechters over een doorslaggevende bevoegdheid, die volgens Repubblika twijfels doet rijzen over de onafhankelijkheid van deze rechters. De kandidaten moeten wel voldoen aan bepaalde voorwaarden, die eveneens in de grondwet zijn opgenomen, en sinds de hervorming van 2016 is er een commissie voor rechterlijke benoemingen ingesteld, die tot taak heeft de kandidaten te beoordelen en een advies uit te brengen aan de minister-president.

In die context heeft de rechter aan wie de zaak is voorgelegd het Hof gevraagd of het Maltese stelsel voor de benoeming van rechters verenigbaar is met het Unierecht, meer bepaald met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”). Ter herinnering: artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU verplicht de lidstaten te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om op de onder het Unierecht vallende gebieden daadwerkelijke rechtsbescherming te verzekeren, en artikel 47 van het Handvest voorziet in het recht op een doeltreffende voorziening in rechte voor eenieder die zich in een bepaald geval beroept op een recht dat hij aan het Unierecht ontleent.

Het Hof (Grote kamer) komt tot het oordeel dat het Unierecht niet in de weg staat aan nationale grondwettelijke bepalingen zoals de bepalingen van Maltees recht inzake de benoeming van rechters. Deze bepalingen lijken er namelijk niet toe te leiden dat de schijn van onafhankelijkheid of onpartijdigheid van de rechters in zodanige mate kan worden aangetast dat het vertrouwen dat de rechterlijke macht in een democratische samenleving in een rechtsstaat bij de justitiabelen moet wekken, wordt ondermijnd.

Beoordeling door het Hof

Om te beginnen oordeelt het Hof dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU in deze zaak van toepassing is, aangezien in het kader van het beroep wordt aangevoerd dat bepalingen van nationaal recht die de procedure regelen voor de benoeming van rechters die zich moeten uitspreken over vragen betreffende de toepassing of de uitlegging van het Unierecht, onverenigbaar zijn met dat recht en de onafhankelijkheid van die rechters kunnen aantasten. Wat artikel 47 van het Handvest betreft, preciseert het Hof dat dit artikel weliswaar als zodanig² niet van toepassing is, aangezien Repubblika zich niet beroept op een subjectief recht dat zij aan het recht van de Unie ontleent, maar dat het niettemin in aanmerking moet worden genomen bij de uitlegging van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.

In de tweede plaats oordeelt het Hof dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU zich niet verzet tegen nationale bepalingen die een minister-president een doorslaggevende bevoegdheid verlenen in de procedure voor de benoeming van rechters, maar tevens bepalen dat bij deze procedure een onafhankelijk orgaan betrokken is dat met name belast is met de beoordeling van de kandidaat-rechters en met het uitbrengen van een advies aan die minister-president.

Het Hof baseert deze conclusie om te beginnen in het algemeen op de vaststelling dat van de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming waaraan de nationale rechterlijke instanties die zich kunnen uitspreken over de toepassing of de uitlegging van Unierecht moeten voldoen, met name het vereiste van onafhankelijkheid van de rechters van fundamenteel belang is voor de

² Overeenkomstig artikel 51, lid 1, van het Handvest.

rechtsorde van de Unie, en wel om verschillende redenen. Die onafhankelijkheid is namelijk essentieel voor de goede werking van het in artikel 267 VWEU neergelegde mechanisme van prejudiciële verwijzing, dat slechts in gang kan worden gezet door een onafhankelijke instantie. Bovendien behoort de onafhankelijkheid tot de wezenlijke inhoud van het in artikel 47 van het Handvest neergelegde grondrecht op daadwerkelijke rechtsbescherming en een eerlijk proces.

Vervolgens herinnert het Hof aan zijn recente rechtspraak³ waarin het de krachtens het Unierecht vereiste waarborgen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters heeft verduidelijkt. Deze waarborgen veronderstellen met name dat er regels bestaan die ervoor zorgen dat het voor de justitiabelen boven elke legitieme twijfel verheven is dat rechters ongevoelig zijn voor externe factoren, in het bijzonder voor directe of indirecte beïnvloeding door de wetgevende en uitvoerende macht, en dat zij onpartijdig zijn ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen.

Tot slot benadrukt het Hof dat de Unie volgens artikel 49 VEU staten omvat die geheel uit vrije wil de in artikel 2 VEU bedoelde gemeenschappelijke waarden, zoals de rechtsstaat, hebben onderschreven, deze waarden eerbiedigen en zich ertoe verbinden deze waarden te bevorderen. Een lidstaat mag zijn wettelijke regeling, met name op het gebied van de rechterlijke organisatie, dus niet zodanig wijzigen dat dit leidt tot een verminderde bescherming van de waarde van de rechtsstaat, welke waarde met name is geconcretiseerd in artikel 19 VEU. Vanuit dit oogpunt mogen de lidstaten dus geen regels vaststellen die de onafhankelijkheid van de rechters zouden ondermijnen.

Na deze verduidelijking komt het Hof in de eerste plaats tot het oordeel dat het feit dat in 2016 de commissie voor rechterlijke benoemingen is ingesteld, juist de waarborg van onafhankelijkheid van de Maltese rechters versterkt ten opzichte van de situatie die voortvloeide uit de grondwettelijke bepalingen die van kracht waren ten tijde van de toetreding van Malta tot de Europese Unie. In dit verband wijst het Hof erop dat de betrokkenheid van een dergelijk orgaan kan bijdragen tot een objectivering van de procedure voor de benoeming van rechters, doordat de speelruimte waarover de minister-president op dit gebied beschikt wordt beperkt, mits dat orgaan zelf voldoende onafhankelijk is. In deze zaak stelt het Hof vast dat er een aantal regels bestaan die deze onafhankelijkheid blijken te kunnen waarborgen.

In de tweede plaats benadrukt het Hof dat de eerste minister weliswaar over een zekere bevoegdheid beschikt bij de benoeming van rechters, maar dat de uitoefening van die bevoegdheid wordt beperkt door de in de grondwet gestelde voorwaarden inzake beroepservaring waaraan de kandidaat-rechters moeten voldoen. Bovendien kan de minister-president weliswaar besluiten om aan de president van de Republiek een kandidaat ter benoeming voor te leggen die niet is voorgedragen door de commissie voor rechterlijke benoemingen, maar is hij dan verplicht hiervoor redenen te verstrekken, met name aan de wetgevende macht. Volgens het Hof kan die bevoegdheid geen aanleiding geven tot gerechtvaardigde twijfels over de onafhankelijkheid van de gekozen kandidaten, voor zover de minister-president deze bevoegdheid slechts in zeer uitzonderlijke gevallen uitoefent en die motiveringsplicht daadwerkelijk strikt naleeft.

³ Zie bijvoorbeeld arresten van 19 november 2019, A. K. e. a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982), en 2 maart 2021, A.B. e. a. (Benoeeming van rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, EU:C:2021:153).