



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

13 januari 2022 *

„Prejudiciële verwijzing – Ontvankelijkheid – Artikel 267 VWEU – Begrip ‚nationale rechterlijke instantie’ – Tuchtgericht van de orde van advocaten – Tuchtonderzoek naar een advocaat – Beslissing van de tuchtfunctionaris dat er geen sprake is van een tuchtrechtelijke overtreding en dat het onderzoek wordt beëindigd – Beroep door de minister van Justitie bij het tuchtgericht van de orde van advocaten – Richtlijn 2006/123/EG – Diensten op de interne markt – Artikel 4, punt 6, en artikel 10, lid 6 – Vergunningstelsel – Intrekking van de vergunning – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Niet-toepasselijkheid”

In zaak C-55/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (tuchtgericht van de orde van advocaten Warschau, Polen) bij beslissing van 24 januari 2020, ingekomen bij het Hof op 31 januari 2020, in de procedure die is geleid door

Minister Sprawiedliwości

in tegenwoordigheid van:

Prokurator Krajowy – Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego,

Rzecznik Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal (rapporteur), president van de Tweede kamer, waarnemend voor de president van de Derde kamer, J. Passer, F. Biltgen, L. S. Rossi en N. Wahl, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Pools

gelet op de opmerkingen van:

- de Prokurator Krajowy – Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego, vertegenwoordigd door R. Hernand en B. Świączkowski,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en J. M. Hoogveld als gemachtigden,
- de Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door L. Armati, K. Herrmann, S. L. Kalèda en H. Støvlbæk, vervolgens door L. Armati, K. Herrmann en S. L. Kalèda als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 juni 2021,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36) en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een procedure ingeleid door de Minister Sprawiedliwości (minister van Justitie, Polen) tegen de beslissing waarbij een tuchtfunctionaris een naar een advocaat geopend onderzoek heeft beëindigd na te hebben vastgesteld dat deze geen tuchtrechtelijke overtreding had begaan.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2006/123

- 3 De overwegingen 33 en 39 van richtlijn 2006/123 luiden:

„(33) De diensten waarop deze richtlijn betrekking heeft, betreffen zeer diverse, voortdurend veranderende activiteiten [...]. Het gaat bij deze diensten ook om diensten die zowel aan bedrijven als aan particulieren worden verleend, zoals juridische of fiscale bijstand [...].

[...]

(39) Het begrip vergunningstelsel dient onder meer te duiden op de administratieve procedures voor de verlening van vergunningen, licenties, erkenningen of concessies, en ook op de verplichting zich voor de uitoefening van de activiteit in te schrijven als beroepsbeoefenaar, zich te laten opnemen in een register, op een rol of in een databank, officieel benoemd te zijn door een instantie of een beroepskaart aan te vragen. [...]"

4 Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt in lid 5:

„Deze richtlijn laat het strafrecht van de lidstaten onverlet. De lidstaten mogen echter niet het vrij verrichten van diensten beperken door strafrechtelijke bepalingen toe te passen die meer bepaald de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit regelen of hierop van invloed zijn, en aldus de in deze richtlijn neergelegde regels omzeilen.”

5 Artikel 3 van deze richtlijn bepaalt in lid 1:

„Indien de bepalingen van deze richtlijn strijdig zijn met een bepaling van andere communautaire regelgeving die betrekking heeft op specifieke aspecten van de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in specifieke sectoren of voor specifieke beroepen dan heeft de bepaling van de andere communautaire regelgeving voorrang en is deze van toepassing op die specifieke sectoren of beroepen. [...]"

6 Artikel 4 van deze richtlijn luidt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1) ‚dienst‘: elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel [57 VWEU];

[...]

6) ‚vergunningstelsel‘: elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit;

7) ‚eis‘: elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, de regels van beroepsorden of de collectieve regels van beroepsverenigingen of andere beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben vastgesteld; [...]

[...]"

7 In afdeling 1, „Vergunningen”, van hoofdstuk III, „Vrijheid van vestiging van dienstverrichters”, van richtlijn 2006/123 luidt artikel 9, lid 3:

„Deze afdeling is niet van toepassing op elementen van vergunningstelsels die direct of indirect geregeld zijn bij andere communautaire instrumenten.”

- 8 Artikel 10 van richtlijn 2006/123, met als opschrift „Vergunningsvoorwaarden”, is opgenomen in afdeling 1 en bepaalt in lid 6:

„Behalve in het geval van het verlenen van een vergunning, wordt elke beslissing van de bevoegde instanties, waaronder ook de weigering of intrekking van een vergunning, met redenen omkleed, en moet dit besluit voor de rechter of andere beroepsinstanties kunnen worden aangevochten.”

- 9 Afdeling 2 van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 bestaat uit de artikelen 14 en 15 en heeft betrekking op verboden of aan een beoordeling onderworpen eisen voor de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit.

Richtlijn 98/5

- 10 Overweging 7 van richtlijn 98/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 ter vergemakkelijking van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven (PB 1998, L 77, blz. 36) luidt als volgt:

„Overwegende dat bij deze richtlijn, overeenkomstig de doelstelling daarvan, geen louter interne situaties worden geregeld; dat daarin slechts aan de nationale beroepsregels wordt geraakt voor zover dat voor het daadwerkelijk bereiken van deze doelstelling noodzakelijk is; dat daarin met name nationale regelgeving waarin de toegang tot het beroep van advocaat en de uitoefening daarvan onder de beroepstitel van de lidstaat van ontvangst is geregeld, onverlet wordt gelaten.”

- 11 Artikel 1, lid 1, van deze richtlijn luidt:

„Deze richtlijn heeft tot doel het vergemakkelijken van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat, hetzij als zelfstandige, hetzij in loondienst, in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie werd verworven.”

Pools recht

Wet op de advocatuur

- 12 Artikel 9 van de ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (wet op de advocatuur) van 26 mei 1982 (Dz. U. nr. 16, volgnr. 124), zoals gewijzigd, bepaalt:

„1. De orde van advocaten bestaat uit de volgende instanties: de nationale vergadering van de orde van advocaten, de hoge raad van de orde van advocaten, de voor tuchtzaken bevoegde hogere rechterlijke instantie, de tuchtfunctionaris van de orde en de hogere auditcommissie.

2. Alleen advocaten kunnen lid zijn van de instanties van de orde.”

- 13 Artikel 11 van deze wet luidt als volgt:

„1. De verkiezingen van de instanties van de orde en de instanties van de balies [...] geschiedt bij geheime stemming met een onbeperkt aantal kandidaten.

2. De ambtstermijn van de instanties van de orde [en de balies] is vier jaar, maar zij zijn verplicht zitting te nemen tot de datum waarop nieuwgekozen instanties zijn ingesteld.

[...]

4. De individuele leden van de in lid 1 bedoelde instanties kunnen vóór het verstrijken van hun ambtstermijn worden ontslagen door de instantie die hen heeft gekozen.

[...]”

14 Artikel 39 van deze wet bepaalt:

„Een balie bestaat uit de volgende instanties:

1) de algemene vergadering, die is samengesteld uit advocaten die het beroep uitoefenen en vertegenwoordigers van andere advocaten;

[...]

3) het tuchtgerecht;

3a) de tuchtfunctionaris;

[...]”

15 Artikel 40 van deze wet bepaalt:

„De algemene vergadering van de balie is belast met:

[...]

2) de verkiezing van de voorzitter, de president van het tuchtgerecht, de tuchtfunctionaris, [...] en de leden en plaatsvervangende leden van [...] het tuchtgerecht [...];

[...]”

16 Artikel 51 van de wet op de advocatuur bepaalt:

„1. Het tuchtgerecht bestaat uit een president, een vicepresident, de leden en de plaatsvervangende leden.

2. Het tuchtgerecht doet uitspraak in voltallige zitting van drie rechters.”

17 Artikel 58 van deze wet luidt:

„De hoge raad van de orde van advocaten is belast met:

[...]

13) de schorsing van het recht om taken uit te oefenen wegens niet-nakoming van wezenlijke verplichtingen van individuele leden van de instanties van de balies en de kamers, met uitzondering van de leden van de tuchtgerichten, en het verzoek om hun afzetting bij de bevoegde instanties;

[...]”

18 Artikel 80 van deze wet preciseert:

„Advocaten [...] zijn tuchtrechtelijk aansprakelijk voor gedragingen die in strijd zijn met het recht, de ethische beginselen of de waardigheid van het beroep of wegens niet-nakoming van hun beroepsplicht [...]”.

19 Artikel 81 van deze wet bepaalt in lid 1:

„De volgende tuchtsancties worden toegepast:

- 1) waarschuwing;
- 2) berisping;
- 3) geldboete;
- 4) schorsing van het recht om een beroepsactiviteit uit te oefenen voor de duur van drie maanden tot vijf jaar;
- 5) *ingetrokken*
- 6) uitsluiting uit de orde van advocaten.”

20 Artikel 82 van de wet op de advocatuur bepaalt in lid 2:

„Uitsluiting uit de orde van advocaten leidt tot schrapping van de inschrijving op het tableau van de orde van advocaten, zonder mogelijkheid om gedurende een periode van tien jaar, te rekenen vanaf de datum waarop het besluit tot uitsluiting uit de orde definitief is geworden, een nieuwe inschrijving op dat tableau aan te vragen.”

21 Artikel 88a van deze wet bepaalt in de leden 1 en 4:

„1. Uitspraken en beschikkingen die de tuchtprocedure beëindigen, worden samen met de motivering ervan ambtshalve betekend aan de partijen en de minister van Justitie.

[...]

4. Partijen in de procedure en de minister van Justitie hebben het recht om beroep in te stellen tegen uitspraken en beschikkingen die de tuchtprocedure beëindigen, binnen een termijn van veertien dagen na de dag van kennisgeving van een afschrift van de uitspraak of de beschikking, inclusief de motivering ervan en instructies betreffende de termijn en de wijze van instellen van het beroep.”

22 Artikel 89 van deze wet bepaalt in lid 1:

„Een tuchtgerecht doet uitspraak als onafhankelijke rechter.”

23 Artikel 91 van deze wet bepaalt in de leden 2 en 3:

„2. Het tuchtgerecht is bevoegd om als rechter in eerste aanleg kennis te nemen van alle zaken, met uitzondering van [...] beroepen tegen een beslissing van een tuchtfunctionaris om geen tuchtprocedure in te leiden of om de tuchtprocedure te beëindigen.

3. De voor tuchtzaken bevoegde hogere rechterlijke instantie is bevoegd om kennis te nemen:

1) als rechter in tweede aanleg, van zaken die in eerste aanleg zijn behandeld door een tuchtgerecht;

[...]”

24 Artikel 91a van de wet op de advocatuur bepaalt in lid 1:

„Partijen, de minister van Justitie, de ombudsman en de president van de hoge raad van de orde van advocaten kunnen bij de [Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen)] cassatieberoep instellen tegen beslissingen die in tweede aanleg worden gewezen door de voor tuchtzaken bevoegde hogere rechterlijke instantie.”

25 Artikel 91b van deze wet luidt:

„Cassatieberoep kan worden ingesteld in geval van kennelijke schending van het recht en indien een tuchtsanctie kennelijk onevenredig is.”

26 Artikel 91c van deze wet luidt:

„Het cassatieberoep wordt via de voor tuchtzaken bevoegde hogere rechterlijke instantie ingesteld bij de [Sąd Najwyższy] binnen dertig dagen na de kennisgeving van de met redenen omklede uitspraak”.

27 Artikel 95n van de wet op de advocatuur bepaalt:

„In gevallen die niet in de wet worden geregeld, zijn de volgende bepalingen van overeenkomstige toepassing op tuchtprocedures:

1) de Kodeks postępowania karnego (wetboek van strafvordering);

[...]”

Wetboek van strafvordering

28 Artikel 100, lid 8, van het wetboek van strafvordering luidt:

„Na de uitspraak of de kennisgeving van de beslissing of de beschikking worden de partijen bij de procedure in kennis gesteld van hun recht om beroep in te stellen, alsmede van de termijn daarvoor en de wijze waarop, of van het feit dat de beslissing of de beschikking niet vatbaar is voor beroep.”

29 Artikel 521 van dit wetboek bepaalt:

„De [Prokurator Generalny (procureur-generaal)] en de [Rzecznik Praw Obywatelskich (ombudsman)] kunnen tegen elke definitieve beslissing van de rechter die de procedure beëindigt, cassatieberoep instellen.”

30 Artikel 525 van dit wetboek luidt:

„1. De verzoeker stelt cassatieberoep bij de [Sąd Najwyższy] in via de rechter in tweede aanleg.

2. In het in artikel 521 bedoelde geval wordt het cassatieberoep rechtstreeks bij de [Sąd Najwyższy] ingesteld.”

Wet inzake het openbaar ministerie

31 Artikel 1 van de ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (wet inzake het openbaar ministerie) van 28 januari 2016 (Dz. U. van 2016, volgnr. 177) bepaalt in lid 2:

„De procureur-generaal is de hoogste instantie van het openbaar ministerie. De taken van de procureur-generaal worden uitgeoefend door de minister van Justitie. [...]”

Wet betreffende de Sąd Najwyższy

32 Volgens de ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (wet betreffende de Sąd Najwyższy) van 8 december 2017 (Dz. U. van 2018, volgnr. 5) bestaat de Sąd Najwyższy uit verschillende kamers, waaronder de strafkamer en de tuchtkamer.

33 Artikel 24 van deze wet bepaalt dat de strafkamer van de Sąd Najwyższy onder meer bevoegd is voor zaken die tegen de achtergrond van het wetboek van strafvordering zijn onderzocht en voor andere zaken waarop dit wetboek van toepassing is.

34 Volgens artikel 27, lid 1, punt 1, onder b), eerste streepje, van deze wet is de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy onder meer bevoegd voor zaken die betrekking hebben op krachtens de wet op de advocatuur gevoerde tuchtprocedures.

Rechtspraak van de strafkamer en de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy

35 De strafkamer van de Sąd Najwyższy en de rechtsleer hebben tot op heden het standpunt ingenomen dat de procureur-generaal en de ombudsman geen cassatieberoep kunnen instellen tegen beslissingen van het tuchtgerecht van de orde van advocaten houdende bevestiging van een beslissing van de tuchtfunctionaris om geen tuchtonderzoek in te stellen. Die rechter is wat dat betreft van mening dat de wet op de advocatuur de kwestie van ontvankelijkheid van cassatieberoepen duidelijk regelt en dat volgens artikel 95n van deze wet artikel 521 van het wetboek van strafvordering niet van toepassing is.

36 In een arrest van 27 november 2019 heeft de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy echter het omgekeerde standpunt ingenomen door te oordelen dat artikel 521 van het wetboek van strafvordering van toepassing is op dergelijke beslissingen van het tuchtgerecht van de orde van advocaten en bijgevolg een cassatieberoep ontvankelijk te verklaren dat de procureur-generaal

had ingesteld tegen een beschikking van de Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (tuchtgerecht van de orde van advocaten Warschau, Polen) waarbij de beslissing van de tuchtfunctionaris om een tuchtonderzoek naar een advocaat te beëindigen, was bevestigd.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 37 Bij schrijven van 20 juli 2017 heeft de Prokurator Krajowy – Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego (nationale openbaar aanklager – eerste adjunct-procureur-generaal, Polen; hierna: „nationale openbaar aanklager”) de Rzecznik Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie (tuchtfunctionaris van de orde van advocaten Warschau, Polen; hierna: „tuchtfunctionaris”) verzocht om een tuchtprocedure in te leiden tegen R.G. op grond dat deze met een aantal publieke uitspraken buiten de grenzen van de vrije meningsuiting van advocaten was getreden en een tuchtrechtelijke overtreding had begaan, nu deze uitspraken bedreigingen inhielden aan het adres van de minister van Justitie.
- 38 Bij beslissing van 7 november 2017 heeft de tuchtfunctionaris geweigerd dit tuchtonderzoek in te stellen. In het door de nationale openbaar aanklager ingestelde beroep heeft de Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie bij beschikking van 23 mei 2018 die beslissing vernietigd, waardoor het dossier naar de tuchtfunctionaris is terugverwezen voor een nieuw onderzoek. Bij beslissing van 18 juni 2018 heeft de tuchtfunctionaris een tuchtonderzoek tegen R.G. ingesteld, dat hij bij beslissing van 28 november 2018 heeft beëindigd na te hebben vastgesteld dat de handelingen van de betrokkene geen tuchtrechtelijke overtreding vormden. Ingevolge de beroepen van de minister van Justitie en de nationale openbaar aanklager heeft de Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie die beslissing van de tuchtfunctionaris op 13 juni 2019 vernietigd en is het dossier opnieuw naar laatstgenoemde terugverwezen.
- 39 Bij beslissing van 8 augustus 2019 heeft de tuchtfunctionaris het tuchtonderzoek opnieuw beëindigd na te hebben vastgesteld dat R.G. geen tuchtrechtelijke overtreding had begaan. Bij de Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie is momenteel een beroep van de minister van Justitie tegen die beslissing aanhangig.
- 40 In deze context merkt de Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie om te beginnen op dat hij meent te voldoen aan alle voorwaarden om te kunnen worden beschouwd als een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU, zodat hij het Hof een prejudiciële vraag mag stellen.
- 41 De Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie vraagt zich in de eerste plaats af of artikel 47 van het Handvest van toepassing is in het kader van een procedure als het hoofdgeding. Volgens dit tuchtgerecht is dit het geval indien die procedure moet worden geacht onder de regeling voor de inschrijving op het tableau te vallen, die volgens dat gerecht een vergunningstelsel in de zin van artikel 4, punt 6, en hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 is, aangezien de procedure er in voorkomend geval toe kan leiden dat de betrokken advocaat wordt uitgesloten uit de orde van advocaten en in dat geval wordt geschrapt van de inschrijving op het tableau. Die schrapping zou namelijk neerkomen op een intrekking van een vergunning in de zin van artikel 10, lid 6, van deze richtlijn.
- 42 In de tweede plaats – in het geval dat artikel 47 van het Handvest van toepassing zou zijn in het kader van het hoofdgeding – heeft de Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie verschillende vragen over de uitlegging van deze bepaling.

- 43 Hij merkt ten eerste op dat, gesteld dat een cassatieberoep tegen de in het hoofdgeding te wijzen beslissing ontvankelijk is, de voor dat cassatieberoep bevoegde instantie volgens artikel 27, lid 1, punt 1, onder b), eerste streepje, van de wet betreffende de Sąd Najwyższy de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy zou zijn. Uit het arrest van 5 december 2019 van deze rechterlijke instantie – gewezen ingevolge het arrest 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) – blijkt echter dat die kamer geen onafhankelijk en onpartijdig gerecht is in de zin van artikel 47 van het Handvest.
- 44 In die omstandigheden wenst de Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie, die na zijn beslissing op het hoofdgeding partijen zal moeten informeren over de eventuele mogelijkheid om beroep in te stellen tegen die beslissing, te vernemen of hij dan artikel 27, lid 1, punt 1, onder b), eerste streepje, van de wet betreffende de Sąd Najwyższy buiten toepassing moet laten en bijgevolg partijen moet meedelen dat het mogelijk is om cassatieberoep in te stellen bij de strafkamer van de Sąd Najwyższy. Evenzo wenst dit tuchtgerecht, indien daadwerkelijk cassatieberoep zou worden ingesteld, te vernemen of het dit beroep dan niet naar deze strafkamer in plaats van naar de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy zou moeten verwijzen.
- 45 Ten tweede vraagt de Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie zich af of hij, wanneer hij partijen dus zal moeten laten weten of er al dan niet beroep openstaat tegen zijn toekomstige beslissing, in voorkomend geval de in punt 36 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy buiten beschouwing mag laten, volgens welke in zaken zoals die in het hoofdgeding de procureur-generaal cassatieberoep kan instellen, en in plaats daarvan de in punt 35 van dit arrest genoemde vaste rechtspraak van de strafkamer van die rechterlijke instantie mag volgen, volgens welke geen cassatieberoep mogelijk is.
- 46 Ten derde wijst de Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie erop dat het aanhangige beroep is ingesteld door de minister van Justitie. Een van de elementen die de Sąd Najwyższy er in zijn voormeld arrest van 5 december 2019 toe heeft gebracht om te oordelen dat de tuchtkamer van deze rechterlijke instantie geen onafhankelijk en onpartijdig gerecht is, is echter net het feit dat deze kamer afhankelijk is van de uitvoerende macht en dat de minister van Justitie invloed uitoefent op de samenstelling ervan. In die omstandigheden is het tuchtgerecht van mening dat, zelfs indien het in het licht van de door het Hof te geven antwoorden op de in de punten 44 en 45 van dit arrest genoemde vragen zou oordelen dat geen cassatieberoep mogelijk is en dat eventuele beroepen tegen de afwijzing daarvan moeten worden doorgegeven aan de strafkamer van de Sąd Najwyższy, het risico blijft bestaan dat een dergelijk, door de minister van Justitie in zijn hoedanigheid van procureur-generaal ingesteld cassatieberoep bij de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy door deze laatst ontvankelijk wordt verklaard en wordt onderzocht. In deze omstandigheden vraagt het tuchtgerecht zich af of het eventueel gerechtigd is om geen uitspraak te doen op het bij hem aanhangige beroep teneinde deze mogelijkheid te voorkomen.
- 47 In die omstandigheden heeft de Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Zijn de bepalingen van hoofdstuk III van [richtlijn 2006/123], met inbegrip van artikel 10, lid 6, daarvan, van toepassing op procedures betreffende de tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van op het tableau ingeschreven Poolse en buitenlandse advocaten, welke aansprakelijkheid voor een Poolse advocaat onder andere kan leiden tot een geldboete, schorsing of schrapping van het tableau, en welke aansprakelijkheid voor een buitenlandse

advocaat onder andere kan leiden tot een geldboete, schorsing van het recht om rechtsbijstand te verlenen in de Republiek Polen of een verbod tot het verlenen van rechtsbijstand in de Republiek Polen? Indien voornoemde vraag bevestigend wordt beantwoord: zijn de bepalingen van [het Handvest], met inbegrip van artikel 47 daarvan, van toepassing op de bovengenoemde procedures voor tuchtrechters in zaken waarin de uitspraken van die rechters niet vatbaar zijn voor beroep bij de nationale rechterlijke instanties of indien tegen deze uitspraken alleen een buitengewoon rechtsmiddel openstaat, zoals een cassatieberoep bij de Sąd Najwyższy, ook wanneer alle relevante aspecten van de betreffende zaak aanwezig zijn binnen één lidstaat?

- 2) Moet in een zaak waarin – in het kader van een procedure als die welke in de eerste vraag wordt beschreven – de instantie die krachtens de geldende nationale bepalingen bevoegd is om kennis te nemen van een cassatieberoep tegen een uitspraak of een beslissing van de voor advocaten bevoegde tuchtrechter, of van een klacht tegen de niet-ontvankelijkverklaring van een dergelijk cassatieberoep, een instantie is die naar het oordeel van deze rechter, welk oordeel in overeenstemming is met dat van de Sąd Najwyższy in diens beslissing van 5 december 2019 [...], geen onafhankelijk en onpartijdig gerecht is in de zin van artikel 47 van het Handvest – worden voorbijgegaan aan de nationale bepalingen waarbij wordt voorzien in de bevoegdheid van deze instantie en is deze tuchtrechter in een dergelijk geval verplicht dit cassatieberoep of deze klacht te verwijzen naar de rechterlijke instantie die daarvoor bevoegd zou zijn indien de genoemde bepalingen daaraan niet in de weg stonden?
- 3) Kan (of moet) de voor advocaten bevoegde tuchtrechter – in een zaak waarin deze rechter, in het kader van een procedure als die welke in de eerste vraag wordt beschreven, van oordeel is dat de procureur-generaal noch de ombudsman cassatieberoep tegen de uitspraken of beslissingen van een voor advocaten bevoegde tuchtrechter kan instellen en dit oordeel:
 - a) strijdig is met het standpunt dat in de resolutie van 27 november 2019 [...] is ingenomen door de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy, samengesteld uit zeven rechters, dat wil zeggen van de instantie die volgens de geldende nationale bepalingen bevoegd is om kennis te nemen van klachten tegen de niet-ontvankelijkverklaring van cassatieberoepen, maar dat naar het oordeel van de voor advocaten bevoegde tuchtrechter, welk oordeel in overeenstemming is met dat van de Sąd Najwyższy in zijn beslissing van 5 december 2019 [...], geen onafhankelijk en onpartijdig gerecht is in de zin van artikel 47 van het Handvest,
 - b) in overeenstemming is met het standpunt dat eerder is ingenomen door de strafkamer van de Sąd Najwyższy, dat wil zeggen door de rechterlijke instantie die bevoegd zou zijn om kennis te nemen van een dergelijke klacht indien de genoemde bepalingen daaraan niet in de weg stonden –

het standpunt van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy buiten beschouwing laten?

- 4) Indien in de zaak als genoemd in de derde vraag bij de voor advocaten bevoegde tuchtrechter beroep is ingesteld door de minister van Justitie en:
 - a) één van de factoren die naar het oordeel van de Sąd Najwyższy in diens beslissing van 5 december 2019 [...] alsmede naar het oordeel van de tuchtrechter, het standpunt rechtvaardigen dat de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy, dat wil zeggen de instantie die wordt bedoeld in de derde vraag, onder a), geen onafhankelijk en onpartijdig gerecht in de zin van artikel 47 van het Handvest is, verband houdt met de invloed die door de uitvoerende macht en met name door de minister van Justitie op de samenstelling van de tuchtkamer wordt uitgeoefend,

b) de functie van procureur-generaal, die volgens het standpunt van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy, dat wil zeggen de instantie die wordt bedoeld in de derde vraag, onder a), bevoegd is om cassatieberoep in te stellen tegen een uitspraak in hoger beroep, maar die hiertoe niet bevoegd is volgens de strafkamer van de Sąd Najwyższy, dat wil zeggen de rechterlijke instantie die wordt bedoeld in de derde vraag, onder b), alsmede volgens de voor advocaten bevoegde tuchtrechter, van rechtswege in feite wordt uitgeoefend door de minister van Justitie,

moet deze rechter dan geen kennis nemen van het ingestelde beroep indien dit de enige manier is om ervoor te zorgen dat de procedure in overeenstemming is met artikel 47 van het Handvest en indien met name alleen zo inmenging in de procedure door een instantie die geen onafhankelijk en onpartijdig gerecht is in de zin van deze bepaling kan worden vermeden?”

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 48 Volgens de nationale openbaar aanklager en de Poolse regering is dit verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk omdat de Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie geen rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU is.
- 49 De Poolse regering voert om te beginnen aan dat een dergelijk tuchtgerecht volgens artikel 17, lid 1, van de Poolse grondwet tot taak heeft om toe te zien op de goede uitoefening van het beroep van advocaat door zich over de verenigbaarheid van het gedrag van de betrokkenen met de deontologische regels uit te spreken, en niet om als rechterlijke instantie in de zin van artikel 179 van die grondwet recht te spreken in naam van de Republiek Polen.
- 50 Voorts voldoet dit tuchtgerecht volgens die regering niet aan de voorwaarde van onafhankelijkheid die volgens de rechtspraak van het Hof vereist is. Ten eerste is het immers geen rechterlijke instantie in de zin van de Poolse grondwet en biedt het dus niet de waarborgen voor onafhankelijkheid waarin deze grondwet alleen voor rechterlijke instanties voorziet.
- 51 Ten tweede is dit tuchtgerecht niet vrij van indirecte externe invloeden die zijn beslissingen kunnen sturen, aangezien zijn leden volgens artikel 40, punt 2, van de wet op de advocatuur worden gekozen door de algemene vergadering van de balie en dus moeten beslissen over tuchtzaken van collega's met wier steun zij zijn verkozen en hun mandaat vervolgens meermaals kan worden verlengd.
- 52 Ten derde kunnen die leden blijkens artikel 11, lid 4, van de wet op de advocatuur vóór het einde van hun mandaat worden ontslagen door de instantie die hen heeft gekozen, en hebben ze dus geen enkele waarborg met betrekking tot hun mandaat.
- 53 Volgens de nationale openbaar aanklager moet bij de vraag of een instantie kan worden aangemerkt als een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU rekening worden gehouden met alle omstandigheden van de zaak, inclusief het voorwerp van de betrokken procedure alsook de positie en de functie die de betrokken instantie in de nationale rechtsorde heeft. Bijgevolg kunnen professionele tuchtgerichten enkel als dergelijke rechterlijke instanties worden beschouwd indien zij taken vervullen die aan de staat toekomen, en met name uitspraak doen over het recht om een beroepsactiviteit uit te oefenen. Gezien het voorwerp van het hoofdgeding en het huidige stadium van de tuchtprocedure, is dat echter niet het geval voor de Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie. Aangezien er geen beslissing is van de

tuchtfunctionaris waarin R.G. een tuchtrechtelijke overtreding wordt verweten, wordt dit tuchtgerecht niet gevraagd om uitspraak te doen over een geschil op tegenspraak betreffende de tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van de betrokkene en dus evenmin over het recht van laatstgenoemde om zijn beroepsactiviteit uit te oefenen, maar enkel om te controleren of de beslissing van de tuchtfunctionaris tot beëindiging van het tuchtonderzoek wel gegrond is.

- 54 In dit verband blijkt uit vaste rechtspraak dat het Hof bij de beoordeling of een instantie een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU is en derhalve op grond van deze bepaling een verzoek om een prejudiciële beslissing bij het Hof kan indienen, rekening houdt met een geheel van factoren, zoals de wettelijke grondslag van die instantie, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, de procedure op tegenspraak, de toepassing door de instantie van de regels van het recht en de onafhankelijkheid van de instantie (arrest van 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 55 Wat het beslissen na een procedure op tegenspraak bij de verwijzende rechter betreft, verlangt artikel 267 VWEU echter niet dat de procedure waarin de nationale rechter een prejudiciële vraag stelt, van contradictoire aard is. Wel volgt uit dit artikel dat de nationale rechter alleen bevoegd is tot verwijzing naar het Hof indien bij hem een geding aanhangig is gemaakt en hij uitspraak moet doen in het kader van een procedure die moet uitmonden in een beslissing die de kenmerken vertoont van een rechterlijke uitspraak [arresten van 16 december 2008, Cartesio, C-210/06, EU:C:2008:723, punt 56, en 16 juli 2020, Governo della Repubblica italiana (Status van de Italiaanse vrederechters), C-658/18, EU:C:2020:572, punt 63].
- 56 In casu staat om te beginnen vast dat, gelet op de bepalingen van de wet op de advocatuur die de Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie vermeldt, deze instantie voldoet aan de criteria in verband met haar wettelijke grondslag, haar permanente karakter, haar verplichte rechtsmacht en haar toepassing van de regels van het recht.
- 57 Wat vervolgens de twijfels van de nationale openbaar aanklager betreft over de taak die de Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie in het kader van het hoofdgeding dient te vervullen, moet worden vastgesteld dat deze instantie een bij haar aanhangig geschil moet beslechten door uitspraak te doen in het kader van een procedure die moet uitmonden in een beslissing die de kenmerken vertoont van een rechterlijke uitspraak, in de zin van de in punt 55 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak.
- 58 Uit de uiteenzetting in de verwijzingsbeslissing blijkt namelijk dat de minister van Justitie bij dat tuchtgerecht een beroep aanhangig heeft gemaakt tegen een beslissing waarbij een tuchtfunctionaris een tuchtonderzoek naar een advocaat heeft beëindigd, en dat dit beroep onder meer tot gevolg kan hebben dat het tuchtgerecht die beslissing vernietigt, in welk geval het dossier wordt terugverwezen naar die tuchtfunctionaris voor een nieuw onderzoek.
- 59 Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat de voorwaarden waaronder het Hof zijn prejudiciële taak vervult, onafhankelijk zijn van de aard en doelstelling van de voor de nationale rechter aangevangen rechtsgedingen. Artikel 267 VWEU verwijst naar het door de nationale rechter te wijzen vonnis, zonder in een bijzondere regeling naargelang van de aard van het vonnis te voorzien [arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming), C-487/19, EU:C:2021:798, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 60 Wat tot slot de argumenten van de Poolse regering betreft, zij er ten eerste op gewezen dat het feit dat tuchtgerechten van de orde van advocaten geen rechterlijke instanties in de zin van artikel 179 van de Poolse grondwet vormen, niet kan uitsluiten dat dergelijke instanties de hoedanigheid van „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU kunnen hebben. Uit vaste rechtspraak blijkt immers dat de vraag of een instantie een rechterlijke instantie in de zin van deze Unierechtelijke bepaling vormt, uitsluitend een vraag van Unierecht is (zie in die zin arrest van 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 61 Bovendien heeft het Hof al meermaals geoordeeld dat professionele instanties, met name die welke een bevoegdheid ten aanzien van advocaten hebben, rechterlijke instanties in de zin van artikel 267 VWEU kunnen zijn op voorwaarde dat zij voldoen aan de vereisten die zijn neergelegd in de rechtspraak genoemd in de punten 54 en 55 van het onderhavige arrest (zie met name arresten van 22 december 2010, Koller, C-118/09, EU:C:2010:805, punten 22 en 23, en 17 juli 2014, Torresi, C-58/13 en C-59/13, EU:C:2014:2088, punten 17, 19 en 30).
- 62 Wat ten tweede de voorwaarde in verband met de onafhankelijkheid van de verwijzende instantie betreft, is het van belang eraan te herinneren dat deze voorwaarde volgens vaste rechtspraak essentieel is voor de goede werking van het stelsel van rechterlijke samenwerking dat gestalte krijgt in het in artikel 267 VWEU neergelegde mechanisme van de prejudiciële verwijzing, dat immers slechts in werking kan worden gesteld door een instantie die tot taak heeft om het Unierecht toe te passen en die met name voldoet aan dat onafhankelijkheids criterium (zie in die zin arrest van 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 63 Volgens de rechtspraak van het Hof kent het begrip „onafhankelijkheid” twee aspecten. Het eerste, externe aspect vereist dat de betrokken instantie haar taken volledig autonoom uitoefent, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, en aldus beschermd is tegen tussenkomst of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in gevaar zou kunnen brengen en van invloed zou kunnen zijn op hun beslissingen [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, punt 121 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 64 Het tweede, interne aspect sluit aan bij het begrip „onpartijdigheid” en heeft betrekking op het houden van gelijke afstand ten opzichte van de partijen bij het geding en hun respectieve belangen met betrekking tot het voorwerp van het geding. Dit aspect vereist dat objectiviteit in acht wordt genomen en dat elk belang bij de uitkomst van het geschil, buiten de strikte toepassing van de regels van het recht, ontbreekt [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, punt 122 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 65 Voor deze waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn regels nodig, onder andere met betrekking tot de samenstelling van de instantie, de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor verschoning, wraking en afzetting van haar leden, waarmee elke legitieme twijfel bij de justitiabelen over de ongevoeligheid van die instantie voor externe factoren en over haar neutraliteit ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen kan worden weggenomen [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, punt 123 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 66 In het bijzonder zijn, zoals het Hof herhaaldelijk in herinnering heeft gebracht, voor deze onontbeerlijke vrijheid van de rechters ten opzichte van elk extern ingrijpen of elke externe druk, bepaalde waarborgen nodig ter bescherming van degenen die tot taak hebben recht te spreken, zoals hun onafzetbaarheid [arresten van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy), C-619/18, EU:C:2019:531, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 67 Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat dankzij de in punt 65 van het onderhavige arrest genoemde regels in het bijzonder niet alleen elke rechtstreekse beïnvloeding – in de vorm van instructies – moet worden uitgesloten, maar tevens indirectere vormen van beïnvloeding die de beslissingen van de betrokken rechters zouden kunnen sturen [arrest 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, punt 125 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 68 Aangaande de Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie zij er ten eerste op gewezen dat een tuchtgerecht van een orde van advocaten uitspraak moet doen als „onafhankelijke” rechter, zoals artikel 89 van de wet op de advocatuur bepaalt.
- 69 Ten tweede kan de Poolse regering niet worden gevolgd in haar stelling dat de omstandigheid dat de leden van een dergelijk tuchtgerecht worden verkozen door de algemene vergadering van de op het tableau van de betrokken balie ingeschreven advocaten en later eventueel opnieuw kunnen worden verkozen door diezelfde vergadering, de vraag doet rijzen of dat tuchtgerecht wel onpartijdig uitspraak kan doen in de daaraan voorgelegde tuchtzaken.
- 70 Met name het feit dat de leden van het tuchtgerecht van de betrokken balie gezamenlijk (opnieuw) worden verkozen door de algemene vergadering van de op het tableau van die orde ingeschreven advocaten – voor de orde van advocaten van Warschau ongeveer 5 500 advocaten, zoals de verwijzende rechter heeft verduidelijkt – kan immers geen twijfel doen rijzen over de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de aldus verkozen leden wanneer zij zich in het algemeen belang moeten uitspreken over de vraag of een van de op dat tableau ingeschreven advocaten de deontologische regels van het beroep van advocaat heeft geschonden.
- 71 Ten derde kan ook de omstandigheid dat artikel 11, lid 4, van de wet op de advocatuur bepaalt dat de leden van de instanties van de orde en van de instanties van de balies vóór het verstrijken van hun ambtstermijn kunnen worden ontslagen door de instantie die hen heeft gekozen, geen twijfel doen rijzen over de onafhankelijkheid van de Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie.
- 72 Wat dat betreft heeft het Hof inderdaad, zoals de Poolse regering in herinnering brengt, recentelijk in verband met de Spaanse Tribunales Económico-Administrativos (gerechten in economische en bestuurszaken) geoordeeld dat de ontslagregeling voor de leden ervan niet was opgenomen in uitdrukkelijke wetsbepalingen van een bijzondere regeling, maar alleen onder de algemene regels van het bestuursrecht viel en met name onder het basisstatuut van overheidsambtenaren, zodat het ontslag van die leden dus niet was beperkt – zoals vereist door het beginsel van onafzetbaarheid – tot bepaalde uitzonderlijke gevallen waarin er legitieme en dwingende gronden zijn die rechtvaardigen dat een dergelijke maatregel wordt genomen. Het

Hof heeft daaruit afgeleid dat de betrokken nationale wettelijke regeling niet garandeerde dat de leden van die instanties werden beschermd tegen druk van buitenaf waardoor twijfel kon rijzen over hun onafhankelijkheid, en dat een dergelijk systeem in het bijzonder geen doeltreffende waarborg bood tegen ongeoorloofde druk vanwege de uitvoerende macht jegens die leden, zodat die instanties niet konden worden gezien als rechterlijke instanties in de zin van artikel 267 VWEU (arrest van 21 januari 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punten 66-69).

- 73 In casu moet evenwel in de eerste plaats worden opgemerkt dat de rechtsprekende functie die de tuchtgerichten van de orde van advocaten is toevertrouwd, bijzonder gespecialiseerd van aard is. Zij moeten er in wezen op toezien dat de leden van de betrokken beroepsorde handelen in overeenstemming met de deontologische regels die specifiek voor de uitoefening van het beroep van advocaat zijn ingevoerd, en moeten in voorkomend geval de leden die deze regels schenden bestraffen.
- 74 In die context is het feit dat de leden van die tuchtinstanties eventueel kunnen worden afgezet door een interne autoriteit van de betrokken beroepsorde, in beginsel niet van dien aard dat een macht van buiten die beroepsorde druk zou kunnen uitoefenen of zich op enigerlei wijze direct of indirect zou kunnen inmengen om invloed uit te oefenen op de uitoefening van de rechtsprekende functie van die tuchtinstantie.
- 75 In de tweede plaats blijkt uit de toelichtingen die de Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie in antwoord op diverse vragen van het Hof heeft verstrekt, dat waar artikel 58, punt 13, van de wet op de advocatuur bepaalt dat enkel de hoge raad van de orde van advocaten ermee belast is de bevoegde instanties te verzoeken om leden van de instanties van de orde af te zetten, deze bepaling uitdrukkelijk een uitzondering maakt voor leden van tuchtgerichten. Volgens de Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie betekent dit dat de hoge raad van de orde van advocaten geen verzoek tot afzetting van een lid van een tuchtgericht kan doen voordat diens mandaat afloopt.
- 76 Uit die toelichtingen blijkt tevens dat de algemene vergadering van de orde van advocaten van Warschau nog nooit gebruik heeft gemaakt van de afzettingsbevoegdheid die artikel 11, lid 4, van de wet op de advocatuur haar lijkt te geven, en dat deze bepaling als onwerkzaam moet worden gezien, wat trouwens ook wordt bevestigd door het feit dat het reglement van de orde geen enkele bepaling bevat die de inhoudelijke of procedurele voorwaarden verduidelijkt en waardoor de mogelijkheid die die bepaling theoretisch gezien biedt, in de praktijk zou kunnen worden omgezet.
- 77 Zoals de advocaat-generaal in de punten 52 en 53 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijkt uit die verschillende preciseringen dan ook dat wat betreft de eventuele mogelijkheid om de leden van de Sąd Dyscyplinary Izby Adwokackiej w Warszawie af te zetten, artikel 11, lid 4, van de wet op de advocatuur een dode letter is gebleven en geen enkel concreet effect heeft.
- 78 In de derde plaats zij er ook nog op gewezen dat het idee dat de algemene vergadering van een balie, als collectief orgaan bestaande uit alle advocaten die op het tableau van die balie zijn ingeschreven – zo'n 5500 leden voor de balie van Warschau zoals reeds is opgemerkt –, in voorkomend geval onder vooralsnog te bepalen inhoudelijke en procedurele voorwaarden ertoe kan worden gebracht om een afzettingsbevoegdheid uit te oefenen ten aanzien van een lid van het tuchtgericht van die balie, niet van dien aard lijkt te zijn dat serieus kan worden gevreesd dat het lid of het tuchtgericht zelf niet onafhankelijk is in de uitoefening van zijn rechtsprekende activiteit.

- 79 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet worden vastgesteld dat de Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie aan de noodzakelijke voorwaarden voldoet om te worden beschouwd als een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is dan ook ontvankelijk.

Eerste vraag

- 80 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 10, lid 6, van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat het tot gevolg heeft dat artikel 47 van het Handvest van toepassing is op een beroepsprocedure die een overheidsinstantie heeft ingesteld bij een tuchtgerecht van een orde van advocaten met het oog op de nietigverklaring van een beslissing waarmee een tuchtfunctionaris een onderzoek naar een advocaat heeft beëindigd na te hebben vastgesteld dat hij geen tuchtrechtelijke overtreding had begaan, en, bij nietigverklaring van die beslissing, de terugverwijzing van het dossier naar die tuchtfunctionaris.

Ontvankelijkheid

- 81 De Poolse regering betwijfelt of de eerste vraag ontvankelijk is omdat richtlijn 2006/123 volgens haar niet van toepassing is op het hoofdgeding. Zij betoogt ten eerste dat de situatie in het hoofdgeding een zuiver intern karakter heeft, ten tweede dat richtlijn 98/5 een *lex specialis* is die voorrang heeft op richtlijn 2006/123, ten derde dat enkel de inschrijving op het tableau onder het in deze richtlijn bedoelde vergunningstelsel valt en dat in het hoofdgeding geen sprake is van een inschrijving op of schrapping van het tableau, en ten vierde dat tuchtprocedures verwantschap vertonen met strafprocedures en derhalve net als deze laatste buiten de werkingssfeer van deze richtlijn moeten vallen, zoals in artikel 1, lid 5, ervan is bepaald.
- 82 Volgens de Poolse regering is ook artikel 47 van het Handvest in casu niet van toepassing, aangezien het recht van de Unie niet ten uitvoer wordt gebracht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest en de Europese Unie hoe dan ook geen bevoegdheid heeft op het gebied van tuchtrechtelijke procedures en beroepen.
- 83 In verband met het voorgaande moet echter ten eerste worden vastgesteld dat de door de Poolse regering aangevoerde argumenten in wezen betrekking hebben op de werkingssfeer en de draagwijdte en derhalve de uitlegging van de bepalingen van Unierecht die in de eerste vraag aan de orde zijn. Deze argumenten, die betrekking hebben op de kern van de prejudiciële vraag, kunnen dus per definitie niet leiden tot de niet-ontvankelijkheid van de vraag [zie naar analogie arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punt 80].
- 84 Ten tweede kan evenmin worden ingestemd met het bezwaar dat enkel de lidstaten bevoegd zijn om tuchtregels en -procedures voor advocaten uit te vaardigen. Gesteld al dat een dergelijke exclusieve bevoegdheid is aangetoond, blijft het immers een feit dat de lidstaten, zoals uit vaste rechtspraak van het Hof blijkt, bij de uitoefening van deze bevoegdheden de verplichtingen in acht moeten nemen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht [zie naar analogie arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy), C-619/18, EU:C:2019:531, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 85 De nationale openbaar aanklager voert dan weer aan dat de eerste vraag louter is gesteld omdat deze noodzakelijk was om de tweede tot en met de vierde vraag te kunnen formuleren. Nu die drie andere vragen zelf niet-ontvankelijk zijn, heeft een antwoord op de eerste vraag geen enkel nut voor de beslechting van het hoofdgeding. Derhalve kan niet worden gesteld dat de beantwoording daarvan voor de verwijzende rechter noodzakelijk is voor het wijzen van zijn vonnis in de zin van artikel 267 VWEU.
- 86 Dienaangaande moet evenwel worden vastgesteld dat de eerste vraag een moeilijkheid bij de uitlegging van het Unierecht aantoont die verband houdt met het voorwerp van het hoofdgeding, en dat deze bovendien, zoals de verwijzende rechter heeft benadrukt, noodzakelijk is voor de drie andere vragen. In die omstandigheden is het Hof van oordeel dat de eerste vraag moet worden onderzocht en dat de logische volgorde waarin de verwijzende rechter de verschillende vragen aan het Hof heeft gesteld, moet worden gevolgd.
- 87 Uit al het voorgaande volgt dat de eerste vraag ontvankelijk is.

Ten gronde

- 88 Wat betreft de toepasselijkheid van richtlijn 2006/123 in het algemeen en artikel 10, lid 6 – waarop de eerste vraag betrekking heeft –, in het bijzonder, moet in de eerste plaats in herinnering worden gebracht dat deze richtlijn, zoals uit overweging 33 ervan blijkt, onder meer betrekking heeft op diensten van juridische bijstand. Verder bepaalt artikel 4, punt 1, ervan dat voor de toepassing van deze richtlijn onder „dienst” wordt verstaan: elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 57 VWEU. Vast staat dus dat juridische dienstverlening door advocaten binnen de materiële werkingssfeer van deze richtlijn valt.
- 89 Wat in de tweede plaats de omstandigheid betreft die de verwijzende rechter in zijn eerste vraag aanhaalt, namelijk dat het hoofdgeding op het eerste gezicht over een zuiver interne situatie gaat omdat die niet lijkt te vallen onder de vrijheid van vestiging of de vrije dienstverlening van advocaten in de zin van de artikelen 49 tot en met 55 respectievelijk 56 tot en met 62 VWEU, volstaat het eraan te herinneren dat deze omstandigheid niet kan uitsluiten dat de bepalingen van hoofdstuk III en dus van artikel 10 van richtlijn 2006/123 van toepassing zijn. Blijkens de rechtspraak van het Hof moeten de bepalingen van hoofdstuk III immers aldus worden uitgelegd dat zij mede van toepassing zijn op een situatie waarvan alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen (arrest van 30 januari 2018, X en Visser, C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punt 110).
- 90 Wat in de derde plaats het argument van de Poolse regering betreft dat de bepalingen van richtlijn 2006/123 in casu niet van toepassing kunnen zijn omdat die van richtlijn 98/5 als *lex specialis* voorrang hebben, zij eraan herinnerd dat artikel 3, lid 1, van richtlijn 2006/123 louter bepaalt dat indien de bepalingen van deze richtlijn strijdig zijn met een bepaling van andere Unieregelgeving die betrekking heeft op specifieke aspecten van de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in specifieke sectoren of voor specifieke beroepen, de bepaling van die andere Unieregelgeving voorrang heeft en van toepassing is op die specifieke sectoren of beroepen.
- 91 In dit verband staat vast dat, zoals ook de advocaat-generaal in de punten 77, 78, 80 en 81 van zijn conclusie heeft aangegeven, richtlijn 98/5 niet van toepassing is wanneer een advocaat zijn beroepskwalificatie niet lijkt te hebben verworven in een andere lidstaat dan de Republiek Polen

- zoals R.G. – en evenmin het door artikel 49 VWEU gegarandeerde recht op vrije vestiging lijkt te hebben uitgeoefend om zich als advocaat te vestigen in laatstgenoemde lidstaat. Bijgevolg kan in een situatie als in het hoofdgeding geen enkele strijdigheid in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2006/123 ontstaan tussen de bepalingen van deze richtlijn en die van richtlijn 98/5.
- 92 Evenzo en aangezien richtlijn 98/5 in deze context niet van toepassing is, lijkt artikel 9, lid 3, van richtlijn 2006/123, dat bepaalt dat afdeling 1 van hoofdstuk III van deze richtlijn niet van toepassing is op elementen van vergunningstelsels die direct of indirect geregeld zijn bij andere Unie-instrumenten, in casu irrelevant te zijn.
- 93 Wat in de vierde plaats de stelling van de Poolse regering betreft dat de bepalingen van richtlijn 2006/123 naar analogie niet van toepassing zijn op tuchtprocedures omdat in artikel 1, lid 5, van deze richtlijn staat te lezen dat deze het strafrecht van de lidstaten onder zekere voorwaarden onverlet laat, kan worden volstaan met de vaststelling dat niets in de bewoordingen van deze bepaling suggereert dat de uitzonderingsregeling die hier voor het strafrecht van de lidstaten wordt ingevoerd, ook van toepassing is op het tuchtrecht.
- 94 In dit verband moet trouwens worden opgemerkt dat verschillende bepalingen van richtlijn 2006/123 juist aantonen dat tuchtprocedureregels geen soortgelijk lot zijn beschoren als de strafrechtregels van de lidstaten in artikel 1, lid 5, van deze richtlijn. Zo wordt bijvoorbeeld het begrip „eis” – dat een essentiële, transversale rol speelt in richtlijn 2006/123 en, zoals uit de artikelen 14 en 15 blijkt, met name in hoofdstuk III – in artikel 4, punt 7, gedefinieerd als onder meer elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking voortvloeiend uit de „regels van beroepsorden” die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben vastgesteld.
- 95 Gelet op alle voorgaande preciseringen en wat, in de vijfde plaats, de eventuele toepasselijkheid in casu van artikel 10, lid 6, van richtlijn 2006/123 betreft, zij eraan herinnerd dat deze bepaling, onder het opschrift „vergunningvoorwaarden”, voorschrijft dat elke beslissing van de bevoegde instanties, waaronder ook de weigering of intrekking van een vergunning, met redenen moet worden omkleed en voor de rechter of andere beroepsinstanties moet kunnen worden aangevochten.
- 96 In dit verband moet worden benadrukt dat een vergunningstelsel in artikel 4, punt 6, van richtlijn 2006/123 wordt gedefinieerd als elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit.
- 97 Het lijdt dan ook geen twijfel dat een regeling die de uitoefening van het beroep van advocaat afhankelijk stelt van een inschrijving op het tableau van de orde van advocaten en die de betrokkenen op die manier verplicht een procedure te volgen waarbij zij bij een bevoegde instantie stappen moeten ondernemen om een formele beslissing te verkrijgen die hun toegang tot deze activiteit verleent alsook het recht om die uit te oefenen, een vergunningstelsel in de zin van artikel 4, punt 6, en hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 invoert (zie in die zin arrest van 22 september 2020, Cali Apartments, C-724/18 en C-727/18, EU:C:2020:743, punten 47, 49, 51 en 52). Dit wordt trouwens uitdrukkelijk bevestigd in overweging 39 van deze richtlijn, waar staat dat het begrip „vergunningstelsel” onder meer duidt op „de verplichting zich voor de uitoefening van de activiteit in te schrijven als beroepsbeoefenaar”.

- 98 Een „vergunningstelsel” in de zin van artikel 4, punt 6, van richtlijn 2006/123 verschilt van een „eis” in de zin van artikel 4, punt 7, van deze richtlijn, die onder meer slaat op elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de regels van beroepsorden die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben vastgesteld (zie in die zin arrest van 22 september 2020, *Cali Apartments*, C-724/18 en C-727/18, EU:C:2020:743, punten 48 en 49). Aldus vormen de eigen tuchtregels van dergelijke beroepsorden geen regels voor de toegang zelf tot de uitoefening van de betrokken beroepsactiviteit, die via een formele vergunningsbeslissing van de bevoegde instanties verloopt, maar „eisen” voor de uitoefening als zodanig van die activiteit, die in beginsel niet tot een dergelijk vergunningstelsel behoren.
- 99 Bovendien moet ook worden erkend dat een beslissing waarbij een overheidsinstantie schrapping van de inschrijving op het tableau gelast, in principe een „intrekking van een vergunning” in de zin van artikel 10, lid 6, van richtlijn 2006/123 vormt. Hieruit volgt dat, zoals de verwijzende rechter aangeeft, een krachtens artikel 81, lid 1, van de wet op de advocatuur genomen tuchtrechtelijke beslissing waarbij een advocaat wordt uitgesloten uit de orde van advocaten, moet worden gezien als een dergelijke intrekking van een vergunning. Blijkens artikel 82, lid 2, van deze wet leidt die uitsluitingsbeslissing immers tot schrapping van het tableau, zonder dat de betrokkene het recht heeft om gedurende een periode van tien jaar, te rekenen vanaf de datum waarop de uitsluitingsbeslissing definitief is geworden, een nieuwe inschrijving op dat tableau aan te vragen.
- 100 Niettemin moet in dit verband worden opgemerkt dat het thans bij de verwijzende rechter aanhangige beroep, zoals de Poolse en de Nederlandse regering alsook de Europese Commissie aangeven, niet kan uitmonden in die beslissing tot uitsluiting van een advocaat uit de orde van advocaten die aldus zou leiden tot schrapping van het tableau en dus tot intrekking van een vergunning in de zin van artikel 10, lid 6, van richtlijn 2006/123.
- 101 Uit de uiteenzetting in de verwijzingsbeslissing blijkt immers dat het in het hoofdgeding gaat om een door de minister van Justitie ingesteld beroep tegen een beslissing waarbij een tuchtfunctionaris, na een voorlopig onderzoek te hebben gevoerd, juist van mening was dat er in casu geen grond was om tuchtrechtelijke vervolging in te stellen bij de instantie die bevoegd is om zich daarover uit te spreken, en om in voorkomend geval te beslissen de betrokkene bij wijze van tuchtsanctie uit te sluiten uit de orde van advocaten. Uit die uiteenzetting volgt ook dat, gezien de typische procedurele context van het hoofdgeding, de door de verwijzende rechter te geven beslissing er uitsluitend in kan bestaan het beroep ofwel te verwerpen ofwel te aanvaarden en in dat geval de zaak naar de tuchtfunctionaris terug te verwijzen voor een nieuw onderzoek van het dossier.
- 102 Uit het voorgaande volgt dus ten eerste dat de thans bij de verwijzende rechter aanhangige procedure niet kan leiden tot een tuchtsanctie voor de advocaat, zoals een eventuele uitsluiting uit de orde, en ten tweede dat in die procedure, die uitsluitend ziet op een beslissing van de tuchtfunctionaris om geen tuchtrechtelijke vervolging tegen die advocaat in te stellen, de tuchtfunctionaris tegenover de minister van Justitie staat. De betrokken advocaat van zijn kant wordt in dit stadium niet tuchtrechtelijk vervolgd en is evenmin partij in die procedure.
- 103 Gelet op het voorgaande dient artikel 10, lid 6, van richtlijn 2006/123 niet te worden toegepast in de context van het thans aanhangige hoofdgeding. Bijgevolg kan deze bepaling er in deze context evenmin toe leiden dat artikel 47 van het Handvest moet worden toegepast.

- 104 Wat artikel 47 van het Handvest betreft dient namelijk in herinnering te worden gebracht dat deze bepaling het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming opnieuw bevestigt en eenieder wiens door het Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht biedt op een doeltreffende voorziening in rechte (arrest van 20 april 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 105 De erkenning van dit recht in een bepaald geval veronderstelt derhalve dat, zoals blijkt uit artikel 47, eerste alinea, van het Handvest, de persoon die dit recht inroept, zich beroept op door het Unierecht gewaarborgde rechten of vrijheden (arrest van 20 april 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 106 Uit de informatie in de verwijzingsbeslissing blijkt echter niet dat in de huidige configuratie van het hoofdgeding R.G., die in dit stadium zelf geen partij is in die procedure, in staat zou zijn om zich te beroepen op een door het Unierecht gewaarborgd recht, temeer daar artikel 10, lid 6, van richtlijn 2006/123 in casu niet van toepassing kan zijn, zoals hierboven is verduidelijkt.
- 107 Gelet op al het voorgaande dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 10, lid 6, van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat het niet tot gevolg heeft dat artikel 47 van het Handvest van toepassing is op een beroepsprocedure die een overheidsinstantie heeft ingesteld bij een tuchtgerecht van een orde van advocaten met het oog op de nietigverklaring van een beslissing waarmee een tuchtfunctionaris een onderzoek naar een advocaat heeft beëindigd na te hebben vastgesteld dat hij geen tuchtrechtelijke overtreding had begaan, en, bij nietigverklaring van die beslissing, de terugverwijzing van het dossier naar die tuchtfunctionaris.

Tweede tot en met vierde vraag

- 108 Gelet op het antwoord op de eerste vraag hoeven de tweede tot en met de vierde vraag, die de verwijzende rechter louter heeft gesteld ingeval uit het antwoord op de eerste vraag zou voortvloeien dat artikel 47 van het Handvest van toepassing is in de context van het hoofdgeding, niet te worden onderzocht.

Kosten

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

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 10, lid 6, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt moet aldus worden uitgelegd dat het niet tot gevolg heeft dat artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van toepassing is op een beroepsprocedure die een overheidsinstantie heeft ingesteld bij een tuchtgerecht van een orde van advocaten met het oog op de nietigverklaring van een beslissing waarmee een tuchtfunctionaris een onderzoek naar een advocaat heeft beëindigd na te hebben vastgesteld dat hij geen tuchtrechtelijke overtreding had begaan, en, bij nietigverklaring van die beslissing, de terugverwijzing van het dossier naar die tuchtfunctionaris.

ondertekeningen