



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

24 juni 2019*

„Niet-nakoming – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Rechtsstaat –
Daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden – Beginselen van
onafzetbaarheid en onafhankelijkheid van rechters – Verlaging van de pensioenleeftijd van de rechters
van de Sąd Najwyższy – Toepassing op de zittende rechters – Mogelijkheid om het ambt van rechter
na het bereiken van deze leeftijd te blijven uitoefenen, welke mogelijkheid afhankelijk is gemaakt van
een discretionair genomen beslissing van de Poolse president”

In zaak C-619/18,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 2 oktober
2018,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door K. Banks, H. Krämer en S. L. Kaléda als gemachtigden,
verzoekster,

tegen

Republiek Polen, vertegenwoordigd door B. Majczyna, K. Majcher en S. Żyrek als gemachtigden,
verweerster,

ondersteund door:

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér als gemachtigde,
interveniënt,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, A. Prechal
(rapporteur), M. Vilaras en E. Regan, kamerpresidenten, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay
Larsen, D. Šváby, C. Vajda, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi en I. Jarukaitis, rechters,

advocaat-generaal: E. Tanchev,

griffier: M. Aleksejev, hoofd van een administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 12 februari 2019,

* Procestaal: Pools.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 april 2019,
het navolgende

Arrest

- 1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat de Republiek Polen door, ten eerste, de pensioenleeftijd van de rechters van de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen) te verlagen en deze maatregel toe te passen op de zittende rechters die vóór 3 april 2018 bij deze rechterlijke instantie zijn benoemd en, ten tweede, de Poolse president de discretionaire bevoegdheid te verlenen om de ambtstermijn van de rechters van de Sąd Najwyższy na de nieuwe pensioenleeftijd te verlengen, de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU juncto artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) op haar rusten.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

VEU

- 2 Artikel 2 VEU luidt als volgt:

„De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.”

- 3 In artikel 19, lid 1, VEU wordt bepaald:

„Het Hof van Justitie van de Europese Unie omvat het Hof van Justitie, het Gerecht en gespecialiseerde rechtbanken. Het verzekert de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen.

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

Handvest

- 4 Titel VI van het Handvest heeft als opschrift „Rechtspleging” en bevat artikel 47 („Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht”) dat als volgt is verwoord:

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

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

[...]”

5 In artikel 51 van het Handvest wordt het volgende bepaald:

„1. De bepalingen van dit Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden en met inachtneming van de grenzen van de bevoegdheden zoals deze in de Verdragen aan de Unie zijn toegedeeld.

2. Dit Handvest breidt het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uit dan de bevoegdheden van de Unie reiken, scheidt geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Unie, noch wijzigt het de in de Verdragen omschreven bevoegdheden en taken.”

Pools recht

Grondwet

6 In artikel 183, lid 3, van de grondwet wordt bepaald dat de president van de Sąd Najwyższy wordt benoemd voor een termijn van zes jaar.

7 Artikel 186, lid 1, van de grondwet bepaalt:

„De Krajowa Rada Sądownictwa [nationale raad voor de rechtspraak; hierna: ‚KRS’] ziet toe op de onafhankelijkheid van de rechtspraak en de rechters.”

8 Artikel 187 van de grondwet luidt:

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

- 1) de president van de Sąd Najwyższy, de minister van Justitie, de voorzitter van de Naczelny Sąd Administracyjny [hoogste bestuursrechter] en een door de Poolse president aangewezen lid,
- 2) vijftien leden die worden gekozen uit de rechters van de Sąd Najwyższy, de gemeenrechtelijke rechterlijke instanties, de administratieve rechterlijke instanties en de militaire rechterlijke instanties,
- 3) vier leden die door de Sejm [eerste volksvertegenwoordigende kamer] worden gekozen uit de afgevaardigden en twee leden die door de Senat [tweede volksvertegenwoordigende kamer] worden gekozen uit de senatoren.

[...]

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

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

Nieuwe wet inzake de Sąd Najwyższy

- 9 In artikel 30 van de ustawa o Sądzie Najwyższym (wet inzake de Sąd Najwyższy) van 23 november 2002 (Dz. U. van 2002, volgnr. 240) werd de pensioenleeftijd van rechters van de Sąd Najwyższy bepaald op 70 jaar. Voorts beschikten de rechters van deze rechterlijke instantie ingevolge deze bepaling over de mogelijkheid om tot uiterlijk zes maanden voor het bereiken van de leeftijd van 70 jaar aan de president ervan een verklaring te sturen waarin zij hun wens te kennen gaven om hun functie te blijven vervullen en konden zij een medisch attest aan hem voorleggen waaruit bleek dat zij daartoe in staat waren. In dat geval konden zij hun ambt van rechtswege tot aan het verstrijken van hun 72e levensjaar vervullen.
- 10 Op 20 december 2017 heeft de Poolse president de ustawa o Sądzie Najwyższym van 8 december 2017 (Dz. U. van 2018, volgnr. 5) (nieuwe wet inzake de Sąd Najwyższy; hierna: „USN 2017”) ondertekend, die op 3 april 2018 in werking is getreden. Deze wet is meermaals gewijzigd, in het bijzonder bij de ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (wet tot wijziging van de wet inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties, de USN 2017, en een aantal andere wetten) van 10 mei 2018 (Dz. U. van 2018, volgnr. 1045; hierna: „wijzigingswet 2018”).
- 11 Artikel 37 van de USN 2017 luidt als volgt:

„1. Een rechter van de Sąd Najwyższy gaat met pensioen zodra hij de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt, tenzij hij uiterlijk zes maanden en niet eerder dan twaalf maanden voordat hij deze leeftijd bereikt, een verklaring indient houdende zijn intentie om zijn ambt te blijven bekleden, hij daarbij tevens een overeenkomstig de voorschriften voor kandidaat-rechters afgegeven attest overlegt waaruit blijkt dat zijn gezondheidstoestand hem toelaat zijn taken als rechter te vervullen en de president van de Republiek Polen ermee instemt dat hij het ambt van rechter in de Sąd Najwyższy blijft bekleden.

1 bis. Alvorens een dergelijke toestemming te verlenen, wint de president van de Republiek Polen bij de [KRS] advies in. De [KRS] legt de president van de Republiek Polen zijn advies over binnen een termijn van dertig dagen nadat deze daarom heeft verzocht. Indien het advies niet binnen de in de tweede zin bepaalde termijn is overgelegd, wordt de [KRS] geacht een gunstig advies te hebben uitgebracht.

1 ter. Bij de opstelling van het in lid 1 bis bedoelde advies houdt de [KRS] rekening met het belang van het rechtsstelsel of met een zwaarwegend maatschappelijk belang, in het bijzonder de rationele toewijzing van leden van de Sąd Najwyższy, of met de behoeften die voortvloeien uit de werklast van bepaalde kamers ervan.

2. De verklaring en het attest bedoeld in lid 1 moeten worden ingediend bij de president van de Sąd Najwyższy, die deze onverwijld, tezamen met zijn of haar eigen advies, toestuurde aan de president van de Republiek Polen. De president van de Sąd Najwyższy legt zijn eigen verklaring en attest tezamen met het advies van het college van de Sąd Najwyższy over aan de president van de Republiek Polen.

3. Na ontvangst van het advies van de KRS als bedoeld in lid 1 bis of na afloop van de termijn voor de overlegging daarvan, beschikt de president van de Republiek Polen over een termijn van drie maanden waarbinnen hij de betrokken rechter toestemming kan geven om het ambt van rechter in de Sąd Najwyższy te blijven bekleden. Indien de president niet binnen de termijn bedoeld in de eerste zin zijn goedkeuring geeft, wordt de betrokken rechter geacht met pensioen te zijn gegaan op de dag waarop hij de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt. Wanneer een rechter van de Sąd Najwyższy de in lid 1 bedoelde leeftijd bereikt vóór de procedure voor verlenging van zijn ambtstermijn is beëindigd, blijft hij in functie totdat deze procedure is beëindigd.

4. De in lid 1 bedoelde toestemming wordt verleend voor een periode van drie jaar, die eenmaal kan worden verlengd. De bepalingen van lid 3 zijn van overeenkomstige toepassing. [...]"

12 Artikel 39 van deze wet luidt:

„De datum waarop een rechter van de Sąd Najwyższy zijn ambt neerlegt of met pensioen gaat, wordt vastgesteld door de president van de Republiek Polen.”

13 Artikel 111 van deze wet is als volgt verwoord:

„1. Rechters van de Sąd Najwyższy die de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt tegen de datum waarop de onderhavige wet van kracht wordt, of die deze leeftijd zullen bereiken binnen een periode van drie maanden nadat deze wet van kracht is geworden, gaan met pensioen op de dag volgende op de dag waarop deze termijn van drie maanden is verstreken, tenzij zij binnen een termijn van één maand vanaf de inwerkingtreding van de onderhavige wet de verklaring en het attest bedoeld in artikel 37, lid 1, overleggen en de president van de Republiek Polen ermee instemt dat zij hun ambt van rechter in de Sąd Najwyższy blijven bekleden. De bepalingen van artikel 37, leden 2 tot en met 4, zijn van overeenkomstige toepassing.

1 bis. Rechters van de Sąd Najwyższy die de leeftijd van 65 jaar bereiken tussen drie en twaalf maanden nadat deze wet van kracht is geworden, gaan met pensioen zodra er twaalf maanden zijn verstreken nadat deze wet van kracht is geworden, tenzij zij binnen die periode de verklaring en het attest bedoeld in artikel 37, lid 1, overleggen en de president van de Republiek Polen ermee instemt dat zij het ambt van rechter in de Sąd Najwyższy blijven uitoefenen. De bepalingen van artikel 37, leden 1 bis tot en met 4, zijn van overeenkomstige toepassing.”

14 De wijzigingswet 2018 bevat naast bepalingen waarbij de USN 2017 werd gewijzigd, ook enkele opzichzelfstaande bepalingen over de procedure voor de verlenging van de ambtstermijn van de rechters van de Sąd Najwyższy die uiterlijk op 3 juli 2018 de pensioenleeftijd hadden bereikt. Artikel 5 van deze wijzigingswet is als volgt verwoord:

„De president van de Republiek Polen legt de in artikel 37, lid 1, en artikel 111, lid 1, [USN 2017] bedoelde verklaringen die hij op de datum van inwerkingtreding van de onderhavige wet nog niet heeft onderzocht, onmiddellijk voor advies voor aan de [KRS]. De [KRS] brengt zijn advies uit binnen een termijn van dertig dagen nadat de president van de Republiek Polen hem om het advies heeft verzocht. Na ontvangst van het advies van de [KRS] of na afloop van de termijn voor de overlegging daarvan, beschikt de president van de Republiek Polen over een termijn van zestig dagen waarbinnen hij de betrokken rechter toestemming kan geven om het ambt van rechter in de Sąd Najwyższy te blijven bekleden. De bepalingen van artikel 37, leden 2 tot en met 4, [USN 2017], zoals gewijzigd bij deze wet, zijn van overeenkomstige toepassing.”

Precontentieuze procedure

15 De Commissie heeft de Republiek Polen op 2 juli 2018 een aanmaningsbrief gestuurd, omdat zij van mening was dat deze lidstaat, door de USN 2017 en de daaropvolgende wijzigingswetten vast te stellen, zijn verplichtingen krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest niet was nagekomen. Bij brief van 2 augustus 2018 heeft de Republiek Polen hierop geantwoord en elke schending van het Unierecht betwist.

16 Op 14 augustus 2018 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin zij haar oordeel handhaafde dat de in het vorige punt genoemde nationale wetgeving in strijd was met de genoemde bepalingen van Unierecht. Bijgevolg heeft zij de Republiek Polen verzocht de nodige

maatregelen te nemen om aan dit met redenen omkleed advies te voldoen binnen een termijn van één maand vanaf de ontvangst ervan. Bij brief van 14 september 2018 heeft deze lidstaat daarop geantwoord en gesteld dat er geen sprake was van de vermeende inbreuken.

17 Daarop heeft de Commissie besloten het onderhavige beroep in te stellen.

Procedure bij het Hof

18 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Hof op 2 oktober 2018, heeft de Commissie krachtens artikel 279 VWEU en artikel 160, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, verzocht om voorlopige maatregelen teneinde de Republiek Polen, in afwachting van het arrest van het Hof, ten gronde te gelasten:

- de toepassing van artikel 37, leden 1 tot en met 4, en artikel 111, leden 1 en 1 bis, USN 2017, artikel 5 van de wijzigingswet 2018 en alle andere krachtens die bepalingen getroffen maatregelen op te schorten;
- alle noodzakelijke maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de rechters van de Sąd Najwyższy die door deze bepalingen worden geraakt, hun ambt kunnen blijven uitoefenen op de post die zij bekleedden op 3 april 2018 toen de USN 2017 in werking trad, met hetzelfde statuut en dezelfde rechten en arbeidsvoorwaarden als vóór 3 april 2018 voor hen golden;
- geen rechters bij de Sąd Najwyższy te benoemen in de plaats van de rechters die door dezelfde bepalingen worden geraakt, en geen nieuwe president van deze rechterlijke instantie te benoemen of de persoon aan te wijzen die in de plaats van de president ervan belast is met de leiding van de Sąd Najwyższy totdat de nieuwe president is benoemd, en
- de Commissie uiterlijk een maand na de kennisgeving van de beschikking van het Hof waarbij over de gevorderde voorlopige maatregelen uitspraak werd gedaan, en daarna elke maand, op de hoogte te stellen van alle maatregelen die de Republiek Polen heeft genomen om deze beschikking volledig uit te voeren.

19 De Commissie heeft tevens verzocht om krachtens artikel 160, lid 7, van het Reglement voor de procesvoering de in het voorgaande punt genoemde voorlopige maatregelen toe te wijzen nog voordat verweerster haar opmerkingen had ingediend. Zij verzocht dit op grond van het onmiddellijke risico dat in de context van de toepassing van het Unierecht ernstig en onherstelbaar afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming.

20 Bij beschikking van 19 oktober 2018, Commissie/Polen (C-619/18 R, niet gepubliceerd, EU:C:2018:852), heeft de vicepresident van het Hof dit verzoek voorlopig toegewezen totdat de beschikking zou worden gegeven waarbij de kortgedingprocedure zou worden beëindigd.

21 Op 23 oktober 2018 heeft de vicepresident van het Hof het verzoek om voorlopige maatregelen overeenkomstig artikel 161, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering verwezen naar het Hof, dat de behandeling van dit verzoek, gelet op het belang ervan, overeenkomstig artikel 60, lid 1, van dit Reglement heeft toegewezen aan de Grote kamer.

22 Bij beschikking van 17 december 2018, Commissie/Polen (C-619/18 R, EU:C:2018:1021), heeft het Hof het verzoek om voorlopige maatregelen van de Commissie toegewezen totdat het arrest wordt gewezen waarbij in de onderhavige zaak een definitieve uitspraak wordt gedaan.

- 23 Voorts heeft de president van het Hof bij beschikking van 15 november 2018, Commissie/Polen (C-619/18, EU:C:2018:910), op verzoek van de Commissie beslist om deze zaak te behandelen volgens de versnelde procedure in de zin van artikel 23 bis van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van artikel 133 van het Reglement voor de procesvoering.
- 24 Bij beschikking van 9 januari 2019 heeft de president van het Hof Hongarije toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Polen.

Beroep

- 25 In haar beroep voert de Commissie twee grieven aan die betrekking hebben op niet-nakoming van de verplichtingen waaraan de lidstaten ingevolge artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU juncto artikel 47 van het Handvest dienen te voldoen.
- 26 Met haar eerste grief verwijt de Commissie de Republiek Polen die verplichtingen niet te zijn nagekomen aangezien in de USN 2017, in strijd met het beginsel van onafhankelijkheid van rechters en, in het bijzonder, het beginsel van hun onafzetbaarheid, werd bepaald dat de verlaging van de pensioenleeftijd van rechters van de Sąd Najwyższy van toepassing was op zittende rechters die bij deze rechterlijke instantie waren benoemd vóór deze wet op 3 april 2018 van kracht werd. Met haar tweede grief verwijt de Commissie deze lidstaat de bedoelde verplichtingen niet te zijn nagekomen door de Poolse president, in strijd met het beginsel van onafhankelijkheid van rechters, bij deze wet de discretionaire bevoegdheid te verlenen om de ambtstermijn van de rechters van de Sąd Najwyższy tweemaal, steeds voor een termijn van drie jaar, tot na de nieuwe pensioenleeftijd te verlengen.

Handhaving van het voorwerp van het geding

- 27 Tijdens de terechtzitting heeft de Republiek Polen gesteld dat bij de op 21 november 2018 vastgestelde ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (tweede wet tot wijziging van de USN 2017) (Dz. U. van 2018, volgnr. 2507) die op 17 december 2018 door de Poolse president werd ondertekend en op 1 januari 2019 in werking is getreden, alle nationale bepalingen waartegen de Commissie zich in haar beroep keert, zijn ingetrokken en alle gevolgen ervan ongedaan zijn gemaakt.
- 28 Volgens deze lidstaat zijn krachtens deze wet de zittende rechters van de Sąd Najwyższy op wie de bij de USN 2017 doorgevoerde verlaging van de pensioenleeftijd al van toepassing was, immers aan deze rechterlijke instantie verbonden gebleven of hier weer aan verbonden op de voorwaarden die van kracht waren voor deze laatste wet werd vastgesteld, terwijl de uitoefening van hun ambt bovendien wordt geacht zonder onderbreking te hebben plaatsgevonden. Ook zijn de bepalingen ingetrokken krachtens welke de Poolse president kan goedkeuren dat rechters van de Sąd Najwyższy hun ambt blijven bekleden wanneer de normale pensioenleeftijd is bereikt. In deze omstandigheden is de onderhavige niet-nakomingsprocedure volgens de Republiek Polen zonder voorwerp geraakt.
- 29 De Commissie heeft tijdens de terechtzitting aangegeven dat zij haar beroep handhaafde.
- 30 In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak het bestaan van een inbreuk moet worden beoordeeld aan de hand van de situatie waarin de betrokken lidstaat zich bevond aan het eind van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en dat het Hof met daarna opgetreden wijzigingen geen rekening kan houden (zie met name arrest van 6 november 2012, Commissie/Hongarije, C-286/12, EU:C:2012:687, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 31 In de onderhavige zaak staat vast dat de door de Commissie met het onderhavige beroep betwiste bepalingen van de USN 2017 nog altijd van kracht waren toen de termijn was verlopen die de Commissie in haar met redenen omkleed advies had bepaald. Hieruit volgt dat het Hof gehouden is

over dit geding uitspraak te doen en dat, zelfs al zouden door de inwerkingtreding van de tweede wet tot wijziging van de USN 2017 van 21 november 2018 alle gevolgen van de door de Commissie bestreden nationale bepalingen met terugwerkende kracht ongedaan zijn gemaakt, daar geen rekening mee kan worden gehouden, aangezien deze ongedaanmaking pas na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn heeft plaatsgevonden (zie in die zin arrest van 6 november 2012, Commissie/Hongarije, C-286/12, EU:C:2012:687, punt 45).

Omvang van het beroep

- 32 Tijdens de terechtzitting heeft de Commissie aangegeven dat zij met haar beroep in wezen vordert vast te stellen dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest is geschonden. Volgens de Commissie moet bij de uitlegging van het begrip daadwerkelijke rechtsbescherming in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU immers artikel 47 van het Handvest in aanmerking worden genomen en, in het bijzonder, de in dat artikel neergelegde waarborgen die inherent zijn aan het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, zodat ingevolge eerstgenoemde bepaling de onafhankelijkheid gewaarborgd moet blijven van een instantie als de Sąd Najwyższy waaraan met name de taak is toevertrouwd om het Unierecht uit te leggen en toe te passen.
- 33 Teneinde in het onderhavige beroep uitspraak te kunnen doen, moet derhalve worden onderzocht of de Republiek Polen de krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijkheid en strekking van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU

Argumenten van partijen

- 34 Zich in het bijzonder baserend op 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), heeft de Commissie gesteld dat de lidstaten, ter naleving van de hun in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU opgelegde verplichting om te zorgen voor een stelsel van rechtsmiddelen dat op de door het Unierecht bestreken gebieden een daadwerkelijke rechterlijke toetsing verzekert, met name moeten waarborgen dat de nationale instanties die uitspraak kunnen doen over vragen met betrekking tot de toepassing of de uitlegging van het Unierecht voldoen aan het vereiste van onafhankelijkheid van rechters. Dit laatste vloeit voort uit de wezenlijke inhoud van het grondrecht op een eerlijk proces zoals dat door met name artikel 47, tweede alinea, van het Handvest wordt gewaarborgd.
- 35 Aangezien de Sąd Najwyższy een instantie is zoals in het vorige punt beschreven, moeten de nationale bepalingen inzake de samenstelling, de organisatiestructuur en de werkwijze van deze rechterlijke instantie waarborgen dat de Sąd Najwyższy aan dit vereiste van onafhankelijkheid voldoet.
- 36 Dit vereiste heeft immers niet alleen betrekking op het verloop van een specifieke procedure, maar tevens op de wijze waarop de rechtspraak is georganiseerd. Een nationale maatregel die in zijn algemeenheid de onafhankelijkheid van nationale rechterlijke instanties aantast, leidt met name wanneer deze rechterlijke instanties het Unierecht toepassen of uitleggen, ertoe dat niet langer een doeltreffende voorziening in rechte is gewaarborgd.
- 37 De Republiek Polen, in dit verband ondersteund door Hongarije, betoogt dat nationale regels zoals die welke de Commissie in het onderhavige beroep betwist, niet kunnen worden getoetst aan artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU of artikel 47 van het Handvest.

- 38 Om te beginnen bevatten deze Unierechtelijke bepalingen immers geen afwijking van het attributiebeginsel dat de bevoegdheden van de Unie regelt en voortvloeit uit artikel 4, lid 1, artikel 5, leden 1 en 2, en artikel 13, lid 2, VEU. Het staat vast dat de nationale rechterlijke organisatie een exclusieve bevoegdheid van de lidstaten vormt, zodat de Unie zich op dit gebied geen bevoegdheden mag toe-eigenen.
- 39 Voorts kunnen artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest in navolging van de algemene beginselen van Unierecht zoals het beginsel van onafhankelijkheid van rechters, alleen worden toegepast in situaties die onder het Unierecht vallen.
- 40 De nationale regels die de Commissie in de onderhavige zaak aan de orde heeft gesteld, hebben evenwel geen enkele band met het Unierecht en wijken in dit opzicht dus af van de nationale regelgeving waarover het arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), is geweest. Deze laatste regelgeving hield verband met de toekenning van financiële bijstand van de Unie aan een lidstaat ter bestrijding van buitensporige begrotingstekorten. Deze was derhalve vastgesteld ter uitvoering van het Unierecht.
- 41 Artikel 47 van het Handvest kan in de onderhavige zaak niet worden toegepast, aangezien het recht van de Unie niet ten uitvoer wordt gebracht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest. Bovendien volgt uit artikel 6, lid 1, VEU, artikel 51, lid 2, van het Handvest en Protocol nr. 30 betreffende de toepassing van het Handvest op Polen en het Verenigd Koninkrijk (PB 2010, C 83, blz. 313) dat het Handvest het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uitbreidt dan de bevoegdheden van de Unie reiken.

Beoordeling door het Hof

- 42 In herinnering moet worden gebracht dat uit artikel 49 VEU – op grond waarvan elke Europese staat kan verzoeken lid te worden van de Unie – volgt dat de Unie staten omvat die geheel uit vrije wil de in artikel 2 VEU bedoelde waarden hebben onderschreven, deze waarden in acht nemen en zich ertoe verbinden deze uit te dragen, wat maakt dat het Unierecht steunt op de fundamentele premisse dat elke lidstaat met alle andere lidstaten die waarden deelt, en dat elke lidstaat erkent dat de andere lidstaten die waarden met hem delen (zie in die zin arrest van 10 december 2018, Wightman e.a., C-621/18, EU:C:2018:999, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 Deze premisse impliceert en rechtvaardigt dat de lidstaten er onderling op vertrouwen dat de andere lidstaten, en in het bijzonder hun rechterlijke instanties, deze aan het Unierecht ten grondslag liggende waarden, waaronder die van de rechtsstaat, erkennen en het Unierecht, dat deze waarden ten uitvoer brengt, dus in acht nemen [zie in die zin arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 30, en 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 35].
- 44 Eveneens moet eraan worden herinnerd dat, teneinde het behoud van de specifieke kenmerken en de autonomie van de rechtsorde van de Unie te waarborgen, in de Verdragen een rechterlijk systeem is ingesteld dat de coherentie en de eenvormige uitlegging van het Unierecht dient te verzekeren (arrest van 6 maart 2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 45 In het bijzonder wordt de hoeksteen van het aldus opgezette rechterlijke systeem gevormd door de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU, die tot doel heeft deze coherentie en deze eenvormige uitlegging van het Unierecht te verzekeren door specifiek tussen het Hof en de rechterlijke instanties van de lidstaten een dialoog van rechter tot rechter tot stand te brengen, en die aldus de mogelijkheid biedt de volle werking en de autonomie van het Unierecht te verzekeren en, in laatste instantie, de eigenheid van het door de Verdragen geschapen recht in acht te nemen (zie in die zin arrest van 6 maart 2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, punt 37).

- 46 Ten slotte is de Unie blijkens vaste rechtspraak een unie die wordt beheerst door het recht, waarin de justitiabelen het recht hebben om de rechtmatigheid van iedere beslissing of enigerlei andere nationale handeling waarmee ten aanzien van hen een handeling van de Unie wordt toegepast, in rechte aan te vechten [arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 49].
- 47 In deze context staat het volgens artikel 19 VEU, dat het in artikel 2 VEU verankerde rechtsstaatbeginsel concretiseert, aan de nationale rechterlijke instanties en het Hof om te waarborgen dat het recht van de Unie in alle lidstaten ten volle wordt toegepast en dat de justitiabelen de rechtsbescherming genieten die zij aan dat recht ontleen [zie in die zin arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 32, en 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 48 Zoals ook in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU is bepaald, voorzien de lidstaten daartoe voor de justitiabelen in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren. De lidstaten moeten dus zorg dragen voor een stelsel van beroepsmogelijkheden en procedures dat de eerbiediging van het fundamentele recht op een daadwerkelijke rechterlijke toetsing op de voornoemde gebieden kan verzekeren (arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 Het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming dat de justitiabelen aan het recht van de Unie ontleen en waarnaar artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU verwijst, is immers een algemeen beginsel van Unierecht dat uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeit en dat is neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat op 4 november 1950 te Rome werd ondertekend, en meer recentelijk in artikel 47 van het Handvest (arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 50 Aangaande de materiële werkingssfeer van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU moet bovendien in herinnering worden 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 (arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 29).
- 51 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).

- 52 Bovendien valt de rechterlijke organisatie in de lidstaten weliswaar onder hun eigen bevoegdheid, zoals de Republiek Polen en Hongarije in herinnering brengen, maar dat neemt niet weg dat de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid de verplichtingen in acht moeten nemen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht (zie naar analogie arresten van 13 november 2018, Raugevicius, C-247/17, EU:C:2018:898, punt 45, en 26 februari 2019, Rimšēvičs en ECB/Letland, C-202/18 en C-238/18, EU:C:2019:139, punt 57) en, in het bijzonder, uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU (zie in die zin arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 40). Door van de lidstaten te eisen dat zij deze verplichtingen aldus naleven, tracht de Unie bovendien geenszins om deze bevoegdheid zelf uit te oefenen, noch derhalve en anders dan de Republiek Polen en Hongarije beweren, om zich deze toe te eigenen.
- 53 Ten slotte moet aangaande Protocol nr. 30 worden opgemerkt dat dit protocol geen betrekking heeft op artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en moet er overigens aan worden herinnerd dat dit evenmin de toepasbaarheid van het Handvest in Polen ter discussie stelt en er niet toe strekt de Republiek Polen vrij te stellen van de verplichting om de bepalingen van het Handvest na te leven (zie in die zin arrest van 21 december 2011, N. S. e.a., C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 119 en 120).
- 54 Uit een en ander vloeit voort dat alle lidstaten volgens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU moeten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming in de zin van artikel 47 van het Handvest op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren (arrest van 14 juni 2017, Online Games e.a., C-685/15, EU:C:2017:452, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 55 Meer in het bijzonder moet elke lidstaat krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, verzekeren dat de instanties die als „rechterlijke instantie” – in de zin van het Unierecht – deel uitmaken van zijn stelsel van beroepsmogelijkheden, voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden [arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 37, en 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 52].
- 56 In het onderhavige geval staat vast dat de Sąd Najwyższy kan worden verzocht om te oordelen over vragen die verband houden met de toepassing en de uitlegging van het Unierecht en dat de Sąd Najwyższy, als „rechterlijke instantie” in de zin van het Unierecht, deel uitmaakt van het Poolse stelsel van beroepsmogelijkheden „op de onder het recht van de Unie vallende gebieden” in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, zodat deze rechterlijke instantie moet voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming (beschikking van 17 december 2018, Commissie/Polen, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, punt 43).
- 57 Om te waarborgen dat een instantie als de Sąd Najwyższy in staat is een dergelijke bescherming te bieden, is de instandhouding van de onafhankelijkheid van deze instantie primordiaal, zoals bevestigd door artikel 47, tweede lid, van het Handvest, dat de toegang tot een „onafhankelijk” gerecht vermeldt als een van de vereisten voor het fundamentele recht op een doeltreffende voorziening in rechte [zie in die zin arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 41, en 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 53].
- 58 Dit vereiste van onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties dat onlosmakelijk verbonden is met de taak van de rechter, behoort tot de kern van het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming en het grondrecht op een eerlijk proces, dat van het grootste belang is als waarborg dat alle door de justitiabelen aan het Unierecht ontleende rechten worden beschermd en tevens de in artikel 2 VEU verankerde waarden die de lidstaten gemeen hebben, met name van de rechtsstaat, worden behouden [zie in die zin 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 en 63].

- 59 Gelet op het voorgaande kunnen de door de Commissie in haar beroep aan de orde gestelde nationale regels worden getoetst aan artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en derhalve moet worden onderzocht of de door deze instelling aangevoerde schendingen van deze bepaling daadwerkelijk hebben plaatsgevonden.

Eerste grief

Argumenten van partijen

- 60 Met haar eerste grief verwijt de Commissie de Republiek Polen artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU te hebben geschonden, aangezien in de USN 2017 werd bepaald dat de verlaging van de pensioenleeftijd van rechters van de Sąd Najwyższy van toepassing zou zijn op zittende rechters die bij deze rechterlijke instantie waren benoemd vóór deze wet op 3 april 2018 van kracht werd. Door dit te bepalen, heeft deze lidstaat het beginsel van onafhankelijkheid van rechters en, in het bijzonder, het beginsel van hun onafzetbaarheid, geschonden.
- 61 De Commissie merkt in dit verband op dat artikel 37, lid 1, en artikel 111, leden 1 en 1 bis, van de USN 2017 tot gevolg hebben dat de rechters van de Sąd Najwyższy die de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt vóór 3 april 2018, toen de USN 2017 in werking trad, of uiterlijk op 3 juli 2018, in beginsel op 4 juli 2018 met pensioen gaan, en zij die tussen 4 juli 2018 en 3 april 2019 deze leeftijd van 65 jaar bereiken, in beginsel op 3 april 2019 met pensioen moeten gaan. Rechters die de leeftijd van 65 jaar na 3 april 2019 bereiken, moeten in beginsel na het voltooien van hun 65e levensjaar met pensioen gaan.
- 62 De Commissie onderstreept bovendien dat deze nationale bepalingen onmiddellijke gevolgen hadden voor 27 van de 72 rechters van de Sąd Najwyższy die ten tijde van de inwerkingtreding van de USN 2017 in functie waren, onder wie de president van deze rechterlijke instantie. Met betrekking tot de president merkt zij bovendien op dat deze, overeenkomstig artikel 183, lid 3, van de grondwet, is benoemd voor een termijn van zes jaar die in het onderhavige geval verstrijkt op 30 april 2020.
- 63 Door een dergelijke verlaging van de pensioenleeftijd van de zittende rechters van de Sąd Najwyższy en bovendien de Poolse president in de artikelen 112 en 112 bis van de USN 2017 de bevoegdheid te verlenen om tot en met 3 april 2019 naar eigen inzicht het aantal posten in deze rechterlijke instantie te verhogen, heeft de Republiek Polen volgens de Commissie de mogelijkheid geschapen om de samenstelling van deze rechterlijke instantie terstond en grondig te wijzigen en daarbij het beginsel van de onafzetbaarheid van rechters, dat een inherente waarborg vormt voor hun onafhankelijkheid, en derhalve artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU geschonden.
- 64 Kan niet volledig van een verlaging van de pensioenleeftijd worden afgezien, dan zijn volgens de Commissie in ieder geval gepaste maatregelen nodig – zoals een overgangsperiode of een gefaseerde aanpak – waarmee kan worden voorkomen dat een dergelijke verlaging wordt gebruikt voor het oneigenlijke doel de samenstelling van de rechterlijke instanties te wijzigen. Zo moet met name elke schijn worden vermeden dat een verkorting van de ambtstermijn van de betrokken rechters in werkelijkheid werd ingegeven door de wijze waarop deze rechters te werk gingen bij de actieve uitoefening van hun ambt en moeten zij de zekerheid behouden dat zij op hun post kunnen blijven.
- 65 Volgens de Republiek Polen is het op grond van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU niet vereist om in geval van een verlaging van de pensioenleeftijd voor de zittende rechters ter waarborging van hun onafhankelijkheid een overgangsperiode in te stellen. Aangezien een dergelijke pensioenleeftijd automatisch van algemene toepassing is op alle betrokken rechters, wordt daardoor immers geen druk op de belanghebbenden uitgeoefend waardoor zij beïnvloed kunnen worden in het kader van de uitoefening van hun rechterlijke ambt.

- 66 In de Poolse rechtsorde wordt de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in beginsel gewaarborgd door de bescherming die voortvloeit uit de onbepaalde duur van de ambtstermijn van rechters, waaronder ook de waarborg van onafzetbaarheid valt, een gepaste bezoldiging, immuniteit, de geheime beraadslagingen, de onverenigbaarheid van het ambt van rechter en andere openbare ambten, de verplichte politieke onpartijdigheid en het verbod op economische activiteiten. Rechters kunnen alleen uit hun ambt worden ontzet in geval van zeer ernstige tuchtrechtelijke overtredingen of een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling. De pensionering van een rechter vormt echter geen ontzetting uit het ambt. De belanghebbende blijft in naam rechter en behoudt in die hoedanigheid zijn immuniteit en het recht op een gepast traktement, terwijl diverse beroepsregels op hem van toepassing blijven.
- 67 Bovendien volgt uit de arresten van 21 juli 2011, Fuchs en Köhler (C-159/10 en C-160/10, EU:C:2011:508), en 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), dat de lidstaten de arbeidsvoorwaarden van rechters en dus in het bijzonder hun pensioenleeftijd mogen blijven aanpassen teneinde deze pensioenleeftijd, zoals in het onderhavige geval, in overeenstemming te brengen met die van het algemene pensioenstelsel en daarbij de leeftijdsopbouw onder de staffunctionarissen van de betrokken rechterlijke instantie te optimaliseren.
- 68 Ten slotte moet weliswaar worden vastgesteld dat de pensioenleeftijd van een rechter afhankelijk moet blijven van het recht dat van kracht was op het moment waarop de belanghebbende zijn ambt is gaan uitoefenen, maar in het onderhavige geval moet er rekening mee worden gehouden dat de pensioenleeftijd van rechters van de Sąd Najwyższy in de loop van het jaar 2002 is gewijzigd. Deze werd opnieuw op 70 jaar gesteld nadat deze tussen 1990 en 2002 op 65 jaar was bepaald. 17 van de 27 zittende rechters van deze rechterlijke instantie voor wie de verlaging van de pensioenleeftijd in de USN 2017 gevolgen heeft, zijn tussen 1990 en 2002 benoemd, zodat in hun geval hun aanvankelijke ambtstermijn niet is verkort.
- 69 Blijft de datum waarop een rechter van de Sąd Najwyższy werd benoemd gelden als maatstaf voor diens pensioenleeftijd, dan brengt dit bovendien een risico op ongelijke behandeling van de rechters van deze rechterlijke instantie met zich, aangezien van sommigen onder hen, met name zij die na de inwerkingtreding van de USN 2017 zijn benoemd, wordt verlangd dat zij eerder met pensioen gaan dan anderen die zijn benoemd voor deze wet in werking trad, toen de pensioenleeftijd 70 jaar was.
- 70 Volgens Hongarije heeft de Commissie niet aangetoond dat de verlaging van de pensioenleeftijd van rechters van de Sąd Najwyższy en de daaruit voortvloeiende pensionering van bepaalde rechters van deze rechterlijke instantie gevolgen heeft voor de door deze rechterlijke instantie te verlenen waarborg van daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden.

Beoordeling door het Hof

- 71 Het vereiste van onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties waarvan de lidstaten, krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en blijkens de punten 42 tot en met 59 van het onderhavige arrest, de naleving moeten waarborgen door de rechterlijke instanties die net als de Sąd Najwyższy moeten oordelen over vragen die verband houden met de uitlegging en toepassing van het Unierecht, omvat twee aspecten.
- 72 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 moet zijn tegen inmenging 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 (arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 73 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. Voor dit aspect is het nodig dat objectiviteit in acht wordt genomen en dat elk belang bij de oplossing van het geschil, buiten de strikte toepassing van de rechtsregel, ontbreekt [arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 74 Voor deze waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn regels nodig, onder andere met betrekking tot de samenstelling van het orgaan, de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor verschoning, wraking en afzetting van zijn leden, die geschikt moeten zijn om bij de justitiabelen elke legitieme twijfel erover weg te nemen dat deze instantie zich niet laat beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen [arresten van 19 september 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 75 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 [zie in die zin arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 76 Het beginsel van onafzetbaarheid vereist in het bijzonder dat de rechters moeten kunnen aanblijven zolang zij de verplichte pensioenleeftijd nog niet hebben bereikt of, indien hun mandaat aan een bepaalde termijn is gebonden, tot deze is verstreken. Zonder van een absoluut beginsel te spreken, kunnen hierop slechts uitzonderingen worden gemaakt indien er legitieme en dwingende gronden zijn om dit te doen en het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen. Aldus wordt doorgaans erkend dat de rechters uit hun functie kunnen worden ontheven indien zij ongeschikt zijn om deze te vervullen wegens onbekwaamheid of een ernstig verzuim, wanneer daarbij de toepasselijke procedures in acht worden genomen.
- 77 In dit laatste verband vloeit meer in het bijzonder uit de rechtspraak van het Hof voort dat het vereiste van onafhankelijkheid gebiedt dat het stelsel van tuchtregels voor de personen met een rechterlijke taak, en derhalve hun eventuele ontzetting uit het ambt, de noodzakelijke waarborgen biedt om elk risico uit te sluiten dat dergelijke regels worden gebruikt als middel om politieke controle uit te oefenen op de inhoud van rechterlijke beslissingen. Regels waarbij zowel de gedragingen die tuchtrechtelijke overtredingen opleveren als de concreet daarop toepasselijke sancties worden omschreven, waarbij wordt voorzien in de tussenkomst van een onafhankelijke instantie volgens een procedure waarmee de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest neergelegde rechten, waaronder de rechten van de verdediging, volledig worden gewaarborgd en waarbij wordt voorzien in de mogelijkheid om in rechte op te komen tegen de beslissingen van de tuchtinstanties, vormen derhalve een geheel van essentiële waarborgen voor het behoud van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht [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].
- 78 In het onderhavige geval moet worden vastgesteld dat de bestreden hervorming, waarbij de maatregel tot verlaging van de pensioenleeftijd van de rechters van de Sąd Najwyższy wordt toegepast op zittende rechters van deze rechterlijke instantie, tot gevolg heeft dat deze rechters eerder hun ambt zullen neerleggen en dat deze hervorming derhalve kan leiden tot gerechtvaardigde zorgen over de eerbiediging van het beginsel van onafzetbaarheid.

- 79 In deze omstandigheden en gelet op het cruciale belang van dit beginsel, waaraan in de punten 75 tot en met 77 van dit arrest is herinnerd, kan een dergelijke toepassing slechts worden aanvaard indien zij wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel, zij in het licht van dat doel evenredig is en voor zover zij geen reden is voor gegronde twijfel bij de justitiabelen over de vraag of deze instantie zich niet laat beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen.
- 80 In het onderhavige geval stelt de Republiek Polen dat de verlaging van de pensioenleeftijd van rechters van de Sąd Najwyższy naar 65 jaar voortvloeide uit de wens om deze leeftijd gelijk te stellen met de algemene pensioenleeftijd die voor alle werknemers in Polen geldt, en zodoende de leeftijdsopbouw bij de staffunctionarissen van deze rechterlijke instantie te optimaliseren.
- 81 In de eerste plaats moet in dit verband worden aangegeven dat het Hof zeker het legitieme karakter heeft erkend dat toekomt aan de doelstellingen van werkgelegenheidsbeleid zoals de doelstellingen die erop zijn gericht om in het kader van de beroepen die onder de openbare dienst vallen, de maximumleeftijd waarop de werkzaamheden moeten worden beëindigd eenvormig te maken, alsook om een meer evenwichtige leeftijdsstructuur te bevorderen door de toegang van jongeren tot met name het beroep van rechter te vergemakkelijken (zie in die zin arresten van 21 juli 2011, Fuchs en Köhler, C-159/10 en C-160/10, EU:C:2011:508, punt 50, en 6 november 2012, Commissie/Hongarije, C-286/12, EU:C:2012:687, punten 61 en 62).
- 82 Evenwel moet ten eerste worden opgemerkt dat, zoals de Commissie onderstreept en ook de Europese Commissie voor Democratie door Recht („Commissie van Venetië”) al heeft opgemerkt in de punten 33 en 47 van haar advies nr. 904/2017 [CDL-AD(2017)031], de memorie van toelichting bij de USN 2017 gegevens bevat die aanleiding geven tot serieuze twijfel over de vraag of de hervorming van de pensioenleeftijd van rechters van de Sąd Najwyższy werd ingegeven door dergelijke doelstellingen en niet door een wens om een bepaalde groep rechters binnen deze rechterlijke instantie terzijde te schuiven.
- 83 Ten tweede moet in herinnering worden gebracht dat de verlaging van de pensioenleeftijd van rechters van de Sąd Najwyższy die tijdens de inwerkingtreding van de USN 2017 in functie waren, in het onderhavige geval gepaard ging met de instelling van een nieuwe procedure op grond waarvan de Poolse president op discretionaire wijze kon beslissen om de aldus verkorte ambtstermijn van rechters te verlengen, en dat steeds voor twee opeenvolgende periodes van drie jaar.
- 84 De invoering van een dergelijke mogelijkheid tot verlenging van de ambtstermijn van rechters met zes jaar als bijkomend verschijnsel bij de verlaging met vijf jaar van de pensioenleeftijd van rechters van de Sąd Najwyższy die tijdens de inwerkingtreding van de USN 2017 in functie waren, wekt om te beginnen twijfel over de vraag of met de doorgevoerde hervorming daadwerkelijk werd beoogd de pensioenleeftijd van deze rechters gelijk te stellen met de leeftijd die voor alle werknemers geldt en de leeftijdsopbouw bij de staffunctionarissen van deze rechterlijke instantie te optimaliseren.
- 85 Voorts kan de combinatie van deze twee maatregelen tevens de indruk versterken dat het er in werkelijkheid om ging een vooraf bepaald deel van de rechters van de Sąd Najwyższy terzijde te schuiven, want de verlaging van de pensioenleeftijd is dan wel van toepassing op alle rechters van deze rechterlijke instantie die bij de inwerkingtreding van de USN 2017 in functie waren, maar de Poolse president behoudt immers de discretionaire bevoegdheid om een deel van de belanghebbenden in hun ambt te handhaven.
- 86 Ten derde moet worden vastgesteld dat de maatregel waarbij de pensioenleeftijd van alle ten tijde van de inwerkingtreding van de USN 2017 zittende rechters van de Sąd Najwyższy met vijf jaar werd verlaagd en als gevolg daarvan hun ambtstermijn werd ingekort, directe gevolgen had voor bijna een derde van de zittende leden van deze rechterlijke instantie, onder wie in het bijzonder de president ervan wiens in de grondwet gewaarborgde termijn van zes jaar hierdoor eveneens werd ingekort. In

overeenstemming met datgene wat de Commissie aanvoert, bewijst deze vaststelling de potentieel ingrijpende invloed van de betrokken hervorming op de samenstelling en functionele continuïteit van de Sąd Najwyższy. Een dergelijke grondige herschikking van de samenstelling van een hoogste rechterlijke instantie als gevolg van een hervorming die specifiek op deze instantie is gericht, kan, zoals de advocaat-generaal in punt 76 van zijn conclusie heeft opgemerkt, op haar beurt leiden tot twijfels over de ware aard van een dergelijke hervorming en de daarmee daadwerkelijk nagestreefde doelstellingen.

- 87 De Republiek Polen kan deze twijfels omtrent de werkelijke doelstellingen van de bestreden hervorming die voortvloeien uit alle in de punten 82 tot en met 86 van het onderhavige arrest weergegeven overwegingen, niet wegnemen met haar argumenten dat ten eerste bepaalde zittende rechters van de Sąd Najwyższy die door deze hervorming werden geraakt, op deze post waren benoemd toen de pensioenleeftijd van rechters van deze rechterlijke instantie op 65 jaar was vastgesteld en ten tweede een dergelijke rechter, wanneer hij wordt gepensioneerd, desalniettemin in naam rechter blijft, zijn immuniteit behoudt, vergoedingen blijft genieten en aan bepaalde beroepsregels onderworpen blijft.
- 88 Veronderstellende dat het voornoemde vaststaat, kan dit er immers niet aan afdoen dat de betrokken rechters door hun pensionering hun ambt onmiddellijk en eerder dan vóór de bestreden hervorming was voorzien zullen neerleggen.
- 89 In de tweede plaats heeft de algemene pensioenleeftijd van werknemers, waarmee de Republiek Polen, naar zij aangeeft, de pensioenleeftijd van de rechters van de Sąd Najwyższy wilde gelijkstellen, geen automatische pensionering van deze werknemers tot gevolg, maar alleen hun recht, en niet hun plicht, om hun beroepswerkzaamheden te staken en dan een pensioen te genieten, hetgeen de Republiek Polen tijdens de terechtzitting heeft bevestigd.
- 90 In deze omstandigheden heeft de Republiek Polen niet aangetoond dat de bestreden maatregel een geschikt middel vormt om de verschillen te verminderen tussen de diverse maximumleeftijden waarop alle betrokken beroepsgroepen verplicht hun werkzaamheden beëindigen. In het bijzonder heeft deze lidstaat geen objectieve reden aangevoerd waarom het voor de gelijkstelling van de pensioenleeftijd van de rechters van de Sąd Najwyższy met de algemene pensioenleeftijd voor werknemers in Polen, noodzakelijk was deze rechters automatisch te pensioneren tenzij de Poolse president op discretionaire wijze beslist hun mandaat te verlengen, terwijl in dit verband de bij wet vastgelegde pensioenleeftijd voor de overige werknemers facultatief is.
- 91 In de derde plaats moet ten aanzien van de doelstelling om de pensioenleeftijden eenvormig te maken, worden benadrukt dat het Hof al heeft geoordeeld dat nationale bepalingen die de leeftijd waarop het ambt van rechter moet worden neergelegd abrupt en aanzienlijk verlagen, zonder te voorzien in overgangsmaatregelen ter bescherming van het gewettigd vertrouwen van de betrokkenen die tijdens de inwerkingtreding van deze bepalingen in functie waren, niet in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel (zie in die zin arrest van 6 november 2012, Commissie/Hongarije, C-286/12, EU:C:2012:687, punten 68 en 80).
- 92 Met betrekking tot het arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), waarnaar de Republiek Polen eveneens heeft verwezen om de door de Commissie in het kader van haar eerste grief bestreden nationale maatregel te rechtvaardigen, moet eraan worden herinnerd dat dit arrest betrekking had op een maatregel ter verlaging van het salaris van rechters. In dat arrest heeft het Hof eerst opgemerkt dat deze salarisverlaging zowel een beperkt bedrag betrof als tijdelijk was en niet specifiek tot leden van de Tribunal de Contas was gericht, maar juist een algemene maatregel bleek te zijn, en vervolgens geoordeeld dat artikel 19 VEU aldus moet worden uitgelegd dat het beginsel van de onafhankelijkheid van rechters niet in de weg staat aan de toepassing van een dergelijke maatregel.

- 93 Vanuit het gezichtspunt van de bescherming van de onafhankelijkheid van rechters zijn de gevolgen van een dergelijke beperkte en tijdelijke salarisverlaging geenszins vergelijkbaar met een maatregel tot verlaging van de pensioenleeftijd van zittende rechters, waardoor de rechterlijke carrière van de belanghebbenden vervroegd en definitief wordt beëindigd.
- 94 In de vierde plaats kan de Republiek Polen de onmiddellijke toepassing van de bestreden hervorming op de rechters van de Sąd Najwyższy die hun ambt vervulden toen de USN 2017 van kracht werd, evenmin rechtvaardigen met het door haar weergegeven streven om te vermijden dat deze rechters en de rechters die op een later moment zijn benoemd mogelijk ongelijk worden behandeld wat de duur van hun rechterlijke mandaat betreft.
- 95 Zoals de Commissie heeft gesteld, bevinden deze twee groepen rechters zich immers niet in een vergelijkbare situatie. Alleen rechters uit de eerste groep worden geconfronteerd met een kortere carrière terwijl zij reeds zitting hadden in de Sąd Najwyższy. De tweede groep wordt bij deze rechterlijke instantie benoemd op basis van de nieuwe wetgeving die voorziet in een wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar. Bovendien moet over het door de Republiek Polen eveneens geopperde argument dat de rechters die al bij de Sąd Najwyższy werkzaam waren, in tegenstelling tot hun na de inwerkingtreding van de USN 2017 benoemde collega's, niet de mogelijkheid hadden om van de bij deze wet ingestelde nieuwe pensioenleeftijd te profiteren, worden opgemerkt dat, zoals de Commissie naar voren brengt, voor de belanghebbenden in de mogelijkheid had kunnen worden voorzien om bij het bereiken van deze nieuwe wettelijke pensioenleeftijd op vrijwillige basis hun ambt neer te leggen zonder hen daartoe te dwingen.
- 96 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de toepassing van de maatregel bestaande in de verlaging van de pensioenleeftijd van de rechters van de Sąd Najwyższy op zittende rechters van deze rechterlijke instantie, niet wordt gerechtvaardigd door een legitieme doelstelling. Derhalve is deze toepassing in strijd met het beginsel van onafzetbaarheid van rechters dat inherent is aan hun onafhankelijkheid.
- 97 Hieruit volgt dat de eerste grief van de Commissie, ontleend aan schending van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, moet worden aanvaard.

Tweede grief

Argumenten van partijen

- 98 Met haar tweede grief verwijt de Commissie de Republiek Polen artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, te hebben geschonden door de Poolse president in de USN 2017 de discretionaire bevoegdheid te verlenen om de ambtstermijn van de rechters van de Sąd Najwyższy tweemaal, steeds voor een termijn van drie jaar, te verlengen na de in deze wet vastgestelde nieuwe pensioenleeftijd.
- 99 Zijn aan de beslissing om een dergelijke verlengde uitoefening van het ambt van rechter al of niet toe te staan geen bindende voorwaarden alsmede een motiveringsverplichting verbonden en ontbreekt de mogelijkheid van rechterlijke toetsing ervan, dan kan de Poolse president volgens de Commissie invloed uitoefenen op de rechters van de Sąd Najwyższy. Het vooruitzicht zich te moeten wenden tot de Poolse president om een dergelijke verlenging aan te vragen en vervolgens, als een dergelijk verzoek eenmaal is ingediend, het wachten op diens beslissing, kunnen voor de betrokken rechter immers een zodanige druk met zich brengen dat hij toegeeft aan eventuele wensen van de Poolse president met betrekking tot bij hem aanhangige zaken, waaronder ook zaken waarin hij bepalingen van Unierecht moet uitleggen en toepassen.

- 100 De in artikel 37, leden 1 bis en 1 ter, en artikel 111 bis van de USN 2017 en artikel 5 van de wijzigingswet 2018 aan de Poolse president opgelegde verplichting om de KRS om advies te vragen, verandert niets aan deze vaststelling. De voorwaarden waaronder deze raad zijn advies verleent, zijn immers te algemeen en dit advies is voor de Poolse president niet bindend. Bovendien worden blijkens de recente wijziging van de ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa [wet op de Krajowa Rada Sądownictwa (KRS)] van 12 mei 2011 (Dz. U. van 2011, volgnr. 714), die is doorgevoerd bij de ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw [wet houdende wijzigingen van de wet op de Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) en bepaalde andere wetten] van 8 december 2017 (Dz. U. van 2018, volgnr. 3), de vijftien rechters die gekozen moeten worden in deze KRS – die in totaal uit zevenentwintig leden bestaat – voortaan niet langer door hun gelijken gekozen, zoals vroeger, maar door de Sejm, zodat worden getwijfeld aan hun onafhankelijkheid.
- 101 Ten slotte stelt de Commissie dat voor de rechters van de Sąd Najwyższy die na 3 juli 2018 de leeftijd van 65 jaar bereiken, geen termijn is vastgesteld waarbinnen de Poolse president advies moet vragen aan de KRS, waardoor mogelijk de periode wordt verlengd waarin het van de discretionaire bevoegdheid van de Poolse president afhangt of de belanghebbende rechter zijn ambt behoudt.
- 102 Door deze verschillende factoren kan de Sąd Najwyższy niet langer worden geacht de waarborg te bieden dat zij in alle omstandigheden op onpartijdige en onafhankelijke wijze te werk zal gaan.
- 103 De Republiek Polen stelt dat de aan haar president toegekende bevoegdheid om eventueel te beslissen dat rechters van de Sąd Najwyższy die de pensioenleeftijd hebben bereikt hun ambt langer kunnen bekleden, een bevoegdheid vormt die afgeleid is van het door de grondwet aan dezelfde president toegekende prerogatief om rechters te benoemen. Dit prerogatief, dat juist is bedoeld om de rechterlijke macht te beschermen tegen inmenging door zowel de wetgevende als de uitvoerende macht, wordt door de president persoonlijk alleen met inachtneming van constitutionele normen en beginselen uitgeoefend en het is vaste rechtspraak dat diens beslissingen om een kandidaat tot rechter te benoemen, geen bestuurlijke handelingen vormen en dat hiertegen geen beroep in rechte openstaat.
- 104 Bij de adviezen die de KRS aan de Poolse president verstrekt, wordt evenwel, zoals uit artikel 37, lid 1 ter, van de USN 2017 blijkt, rekening gehouden met het belang van de rechtspleging of met een zwaarwegend maatschappelijk belang, met name met het rationele gebruik van de personele middelen van de Sąd Najwyższy of met de behoeften die voortvloeien uit de werklast van de verschillende kamers ervan. Ofschoon dergelijke adviezen voor de Poolse president niet bindend zijn, omdat anders inbreuk wordt gemaakt op diens in het vorige punt genoemde constitutionele prerogatieven, houdt hij er in de praktijk bovendien onmiskenbaar rekening mee. Zelfs al voorziet deze wet niet in een termijn waarbinnen de Poolse president de KRS om advies moet vragen, toch is het duidelijk dat hij hiertoe overgaat zo gauw hij in het bezit is van een verzoek van een rechter van de Sąd Najwyższy om zijn ambt langer te mogen uitoefenen.
- 105 Aangaande de samenstelling van de KRS, geeft de Republiek Polen aan dat zij de vrees van de Commissie niet deelt. Zij stelt bovendien dat een dergelijke vrees bij de beoordeling van de onderhavige zaak irrelevant is omdat de Commissie deze lidstaat in wezen verwijt dat hij de beslissing of na het bereiken van de wettige pensioenleeftijd al of geen verlengde uitoefening van het ambt van rechter in de Sąd Najwyższy wordt toegestaan, heeft overgelaten aan de discretionaire bevoegdheid van de Poolse president, zonder dat er tegen een dergelijke beslissing beroep in rechte openstaat en het advies van de KRS op zijn beurt voor de president in ieder geval niet bindend is.
- 106 Ten slotte meent de Republiek Polen dat de rechters van de Sąd Najwyższy zich in de praktijk niet door de president kunnen laten beïnvloeden alleen maar om hun ambt langer te kunnen uitoefenen in plaats van te vertrekken met een hoog pensioen, temeer daar door de geheimhouding van de beraadslagingen wordt verhinderd dat de Poolse president informatie tot zijn beschikking heeft over

het stemgedrag van elke rechter. Afgezien daarvan moet de Poolse president zich binnen een vrij korte termijn, namelijk ongeveer vier maanden, uitspreken over het door een rechter ingediende verzoek om zijn ambt langer te mogen uitoefenen.

- 107 Bovendien bestaan in andere landen dan de Republiek Polen vergelijkbare procedures voor de verlenging van de ambtstermijn van rechters na de standaardpensioenleeftijd en is de verlenging van het mandaat van een rechter van het Hof van Justitie van de Europese Unie ook afhankelijk van de discretionaire bevoegdheid van de regering van de lidstaat van de belanghebbende.

Beoordeling door het Hof

- 108 Zoals in de punten 72 tot en met 74 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, is het op grond van de waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechterlijke instanties vereist dat de betrokken instantie haar taken volledig autonoom uitoefent en zij beschermd is tegen inmenging 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. Daarbij moet de objectiviteit in acht worden genomen en elk belang bij de oplossing van het geschil ontbreken. De regels waarmee wordt beoogd deze onafhankelijkheid en onpartijdigheid te waarborgen moeten geschikt zijn om bij de justitiabelen elke legitieme twijfel erover weg te nemen dat deze instantie zich niet laat beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen.
- 109 In het onderhavige geval moet meteen worden opgemerkt dat de nationale regel waartegen de Commissie zich met haar tweede grief keert, geen betrekking heeft op de benoemingsprocedure voor rechters, maar op de mogelijkheid voor zittende rechters, die dus profiteren van de inherent aan de uitoefening van dit ambt verbonden waarborgen, om dit ambt na het bereiken van de normale pensioenleeftijd te blijven uitoefenen, en dat deze regel dus betrekking heeft op de voorwaarden inzake het verloop en de beëindiging van hun carrière.
- 110 Bovendien staat het weliswaar enkel aan de lidstaten om te beslissen of zij een dergelijke verlenging van de uitoefening van het ambt van rechter na het bereiken van de normale pensioenleeftijd al of niet toestaan, maar wanneer zij voor een dergelijk mechanisme kiezen, moeten zij er wel voor zorgen dat de voorwaarden voor een dergelijke verlenging en de manier waarop die plaatsvindt geen inbreuk maken op het beginsel van onafhankelijkheid van rechters.
- 111 In dit verband is de omstandigheid dat een bestuurder zoals de president van de Republiek de bevoegdheid heeft om een dergelijke verlenging al of niet toe te staan, op zich zeker niet voldoende om vast te stellen dat dit beginsel is geschonden. Het is evenwel van belang om te waarborgen dat dergelijke beslissingen worden vastgesteld op grond van zodanige basisvoorwaarden en procedureregels dat er bij de justitiabelen geen gegronde twijfel kan rijzen over de vraag of de betrokken rechters zich niet laten beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig zijn ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen.
- 112 Hiertoe is het met name van belang dat deze voorwaarden en regels op zodanige wijze zijn opgesteld dat deze rechters worden behoed voor de eventuele neiging te zwichten voor inmenging of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van hun oordeelsvorming in gevaar zou kunnen brengen (zie in die zin arrest van 31 januari 2013, D. en A., C-175/11, EU:C:2013:45, punt 103). Dankzij dergelijke regels moet dus in het bijzonder niet alleen elke rechtstreekse beïnvloeding – in de vorm van instructies – worden uitgesloten, maar tevens indirectere vormen van beïnvloeding die de beslissingen van de betrokken rechters zouden kunnen sturen (zie naar analogie arresten van 16 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk, C-614/10, EU:C:2012:631, punt 43, en 8 april 2014, Commissie/Hongarije, C-288/12, EU:C:2014:237, punt 51).

- 113 In het onderhavige geval voldoen de voorwaarden en procedurele voorschriften die ingevolge de USN 2017 in acht moeten worden genomen voor een eventuele verlenging van de ambtstermijn van een rechter van de Sąd Najwyższy nadat de normale pensioenleeftijd is bereikt, niet aan dergelijke vereisten.
- 114 In dit verband moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat krachtens de USN 2017 een dergelijke verlenging voortaan is onderworpen aan een door de Poolse president vast te stellen beslissing die discretionair van aard is, aangezien aan deze vaststelling als zodanig geen enkele objectieve en toetsbare voorwaarde is verbonden en deze beslissing niet hoeft te worden gemotiveerd. Bovendien kan tegen een dergelijke beslissing geen beroep in rechte worden ingesteld.
- 115 Wat in de tweede plaats het advies betreft dat de KRS volgens de USN 2017 aan de Poolse president moet uitbrengen voordat deze zijn beslissing neemt, is het zeker juist dat de betrokkenheid van een instantie als de KRS bij de procedure ter verlenging van de ambtstermijn van een rechter na zijn normale pensioenleeftijd, in beginsel ertoe kan bijdragen dat deze procedure objectiever wordt.
- 116 Dit geldt evenwel alleen voor zover is voldaan aan bepaalde voorwaarden. Met name is vereist dat deze instantie zelf onafhankelijk is van de wetgevende en uitvoerende macht alsook van de autoriteit waaraan zij advies moet uitbrengen en dat een dergelijk advies wordt verstrekt op basis van criteria die objectief en tevens relevant zijn en dat het voldoende gemotiveerd is, zodat deze autoriteit daarmee objectief kan worden geïnformeerd bij het nemen van zijn beslissing.
- 117 In dit verband kan worden volstaan met de door de Republiek Polen tijdens de terechtzitting bevestigde vaststelling dat de KRS zich, wanneer dergelijke adviezen aan de president van de Republiek moesten worden uitgebracht, in het algemeen en bij gebrek aan een motiveringsplicht heeft beperkt tot adviezen die, of ze nu gunstig of ongunstig waren, in het geheel niet gemotiveerd waren, ofwel een zuiver formele motivering bevatten bestaande in een eenvoudige algemene verwijzing naar de bewoordingen van de voorwaarden van artikel 37, lid 1 ter, van de USN 2017. In deze omstandigheden moet zelfs zonder dat het nodig is vast te stellen of voorwaarden zoals die welke in deze bepaling worden genoemd voldoende transparant, objectief en toetsbaar zijn, worden vastgesteld dat dergelijke adviezen niet ertoe bijdragen om de Poolse president objectief duidelijkheid te verschaffen bij de uitoefening van de hem toekomende bevoegdheid om goed dan wel af te keuren dat de belanghebbende na het bereiken van de normale pensioenleeftijd het ambt van rechter in de Sąd Najwyższy blijft bekleden.
- 118 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de discretionaire bevoegdheid van de Poolse president om tweemaal, steeds voor een termijn van drie jaar, toe te staan dat tussen de leeftijd van 65 en 71 jaar het ambt van rechter in een hoogste nationale rechterlijke instantie zoals de Sąd Najwyższy langer uitgeoefend mag worden, met name bij de justitiabelen gerechtvaardigde twijfels kan wekken over de vraag of de betrokken rechters zich niet laten beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig zijn ten opzichte van de belangen die ten overstaan van deze rechters met elkaar in strijd kunnen komen.
- 119 Ten slotte kan het argument niet slagen waarmee de Republiek Polen aanvoert dat de aan de orde zijnde nationale bepalingen gelijksoortig zijn aan de procedures die van toepassing zijn in andere lidstaten of bij de verlenging van het mandaat van een rechter van het Hof van Justitie van de Europese Unie.
- 120 Zelfs al wordt verondersteld dat een in een andere lidstaat bestaande procedure vanuit het oogpunt van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, vergelijkbare gebreken oplevert als die welke zijn vastgesteld met betrekking tot de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde nationale bepalingen, wat niet is aangetoond, dan nog kan een lidstaat zich immers niet beroepen op een eventuele schending van het

Unierecht door een andere lidstaat om zijn eigen niet-nakoming te rechtvaardigen (zie in die zin arrest van 6 juni 1996, Commissie/Italië, C-101/94, EU:C:1996:221, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 121 Voorts moet in herinnering worden gebracht dat anders dan nationale rechters die worden benoemd totdat zij de wettelijke pensioenleeftijd bereiken, de rechters van het Hof, zoals bepaald in artikel 253 VWEU, worden benoemd voor een vaste termijn van zes jaar. Bovendien is ingevolge dit artikel voor een herbenoeming van een vertrekkende rechter, net als het geval is bij diens initiële benoeming op een dergelijke post, de onderlinge overeenstemming van de regeringen van de lidstaten vereist, nadat het in artikel 255 VWEU bedoelde comité advies heeft uitgebracht.
- 122 De bovenstaande in de Verdragen vastgestelde voorwaarden kunnen geen wijziging brengen in de omvang van de verplichtingen waaraan de lidstaten overeenkomstig artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU moeten voldoen.
- 123 Bijgevolg moet de tweede grief van de Commissie, ontleend aan schending van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, en derhalve het beroep in zijn geheel, worden aanvaard.
- 124 Gelet op al deze overwegingen moet worden vastgesteld dat door, ten eerste, de maatregel waarbij de pensioenleeftijd van de rechters van de Sąd Najwyższy werd verlaagd, toe te passen op de zittende rechters die vóór 3 april 2018 bij deze rechterlijke instantie zijn benoemd en, ten tweede, de Poolse president de discretionaire bevoegdheid te verlenen om de ambtstermijn van de rechters van de Sąd Najwyższy na de nieuwe pensioenleeftijd te verlengen, de Republiek Polen de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU op haar rusten.

Kosten

- 125 Ingevolge artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Republiek Polen in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.
- 126 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, draagt Hongarije zijn eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) **Door, ten eerste, de maatregel waarbij de pensioenleeftijd van de rechters van de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen) werd verlaagd toe te passen op de zittende rechters die vóór 3 april 2018 bij deze rechterlijke instantie zijn benoemd en, ten tweede, de Poolse president de discretionaire bevoegdheid te verlenen om de ambtstermijn van de rechters van de Sąd Najwyższy na de nieuwe pensioenleeftijd te verlengen, is de Republiek Polen de verplichtingen niet nagekomen die krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU op haar rusten.**
- 2) **De Republiek Polen wordt verwezen in de kosten.**
- 3) **Hongarije draagt zijn eigen kosten.**

ondertekeningen