

180 **Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses: een nieuwe dimensie aan de handhaving van het rechtsstaatsbeginsel in EU-lidstaten**

Zaak C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses/Tribunal de Contas¹

Arrest van 27 februari 2018 (Grote kamer); conclusie van A.-G. H. Saugmandsgaard Øe van 18 mei 2017

Prejudiciële verwijzing – Art. 19 lid 1 VEU – Rechtsmiddelen – Daadwerkelijke rechtsbescherming – Onafhankelijkheid van de rechters – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Art. 47 – Verlaging van de salarissen in de nationale openbare dienst – Bezuinigingsmaatregelen

1. Inleiding

Het rechtsstaatsbeginsel wordt naast waarden als democratie, eerbied voor de menselijke waardigheid en gelijkheid in art. 2 VEU opgesomd als een van de waarden waarop de Europese Unie (EU) berust. Hoewel lidstaten overeenkomstig art. 2 tweede zin VEU worden geacht deze waarden, en dus ook het rechtsstaatsbeginsel, gemeen te hebben, wordt de EU recentelijk geconfronteerd met lidstaten die een terugval maken in het respecteren van het rechtsstaatsbeginsel. Het arrest *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* is dan ook een meer dan welkome uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) in het licht van de handhaving van het rechtsstaatsbeginsel in de EU-lidstaten.

2. Hoofdgeding en rechtsvragen

De zaak *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* rees in een geschil tussen de *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (de vakbond van Portugese rechters) en de *Tribunal de Contas* (de Rekenkamer) naar aanleiding van een maatregel tot salarisvermindering van haar leden ten gevolge van een Portugese wet waarbij de salarissen in de publieke sector tijdelijk werden verlaagd. Deze maatregelen werden in 2011 genomen met het oog op het terugdringen van de economische crisis in Portugal. De vakbond van Portugese rechters was echter van oordeel dat deze maatregel tot salarisvermindering in strijd was met het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid dat niet alleen voortvloeit uit de Portugese Grondwet, maar ook uit art. 19 lid 1 VEU en art. 47 Handvest

van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest).² Daarom verzoekt de vakbond van Portugese rechters om de maatregel tot salarisvermindering van de rechters te vernietigen en vordert de vakbond de achtergehouden inkomsten terug. Gezien Portugal verplicht werd door de EU om maatregelen te treffen teneinde het begrotingstekort terug te dringen, vallen de getroffen maatregelen volgens de *Supremo Tribunal Administrativo* (de verwijzende rechter) binnen het kader van het EU-recht of vinden zij op zijn minst daar hun oorsprong.³ Daarom acht de verwijzende rechter een uitlegging van het beginsel van onafhankelijkheid van de rechters noodzakelijk in het licht van art. 19 lid 1 tweede alinea VEU en art. 47 Handvest om te kunnen beoordelen of dit beginsel zich al dan niet verzet tegen een dergelijke maatregel tot salarisvermindering van de leden van de rechters van de Rekenkamer. Noch de Europese Commissie (de Commissie), noch de Portugese overheid volgt deze redenering. Beide stellen dat het Hof onbevoegd is om zich uit te spreken over deze zaak, aangezien het vaststellen en uitvoeren van de maatregel tot salarisvermindering niet kan worden begrepen als het ten uitvoer leggen van het EU-recht in de zin van art. 51 eerste alinea Handvest.⁴ Dientengevolge is het Hof niet bevoegd om zich uit te spreken over de wetmatigheid van een maatregel in het licht van art. 19 lid 1 tweede alinea VEU en art. 47 Handvest. Verder halen de Commissie en de Portugese overheid aan dat de prejudiciële verwijzing niet-ontvankelijk is. Enerzijds merkt de Commissie op dat de verwijzende rechter niet de redenen heeft uiteengezet voor de keuze van de rechtsgronden.⁵ De Portugese overheid verwijst anderzijds naar het feit dat de maatregel tot salarisvermindering volledig is opgeheven, waardoor de prejudiciële verwijzing zonder voorwerp is geraakt.⁶ Volgens het Hof kon het wél nagaan of de maatregel tot salarisvermindering van de leden van de Rekenkamer in overeenstemming is met het beginsel van de onafhankelijkheid van de nationale rechters overeenkomstig art. 19 lid 1 tweede alinea VEU en art. 47 Handvest. Het Hof beschikt met andere woorden over de mogelijkheid om zich uit te spreken over het al dan niet bestaan van zijn bevoegdheid in het kader van de onafhankelijkheid van nationale rechters in het licht van art. 19 lid 1 tweede alinea VEU en art. 47 Handvest, wat van groot belang is, gezien de huidige ontwikkelingen met

betrekking tot het rechtsstaatsbeginsel in lidstaten zoals Polen en Hongarije.

3. Het arrest van het Hof

Op 27 februari 2018 sprak het Hof zich uit over deze prejudiciële verwijzing. Om te beginnen beoordeelde het Hof de ontvanke-lijkheid van de zaak. Het Hof oordeelde met betrekking tot de redenen voor de keuze van de rechtsgrond, dat de verwijzende rechter de precieze redenen uiteen dient te zetten waarom hij het noodzakelijk acht antwoord te krijgen over de uitlegging van bepaalde Europeesrechtelijke bepalingen (zoals dit uit de geest van samenwerking voortvloeit).⁷ *In casu* zijn er voldoende gegevens beschikbaar om de redenen te vatten voor een uitlegging van art. 19 lid 1 tweede alinea VEU en art. 47 Handvest.⁸ Bovendien kan het Hof slechts weigeren om een antwoord te geven wanneer de uitlegging van het EU-recht (1) geen verband houdt met een reëel geschil, (2) geen verband houdt met het voorwerp, of (3) wanneer het vraagstuk hypothetisch van aard is.⁹ Het opheffen van de maatregel tot salarisvermindering heeft echter niet tot gevolg dat het geschil zonder voorwerp is, aangezien de ingehouden bedragen ten gevolge van de salarisvermindering na de opheffing van de maatregel niet zijn terugbetaald. Het Hof komt dan ook tot de conclusie dat de prejudiciële verwijzing ontvankelijk is.¹⁰ Zonder nog afzonderlijk in te gaan op zijn bevoegdheid, gaat het Hof verder met de procedure ten gronde. In tegenstelling tot de vooropgestelde vraag van de verwijzende rechter houdt het Hof echter geen rekening met art. 47 Handvest, maar bekijkt het de rechtsvraag in de eerste plaats vanuit het perspectief van art. 19 lid 1 tweede alinea VEU. Eerst en vooral gaat het Hof in op de materiële werkingssfeer van art. 19 lid 1 tweede alinea VEU. Het Hof verduidelijkt dat de werkingssfeer van deze bepaling onafhankelijk is van de situatie waarin de EU-lidstaten het recht in overeenstemming met art. 51 lid 1 Handvest ten uitvoer moeten brengen.¹¹ Art. 19 lid 1 tweede alinea VEU bepaalt immers dat het van toepassing is op de domeinen die vallen onder toepassing van het EU-recht. Eens de materiële werkingssfeer van art. 19 lid 1 tweede alinea VEU verduidelijkt, maakt het Hof een verbinding tussen art. 2 en 19 VEU door te stellen dat art. 19 VEU een concretisering is van het rechtsstaatsbeginsel, zoals voorzien in art. 2 VEU als een van de waarden die de lidstaten gemeen hebben.¹² Volgens art. 19 VEU zijn de nationale

rechters, evenals het Hof, verantwoordelijk voor het rechterlijke toezicht op de eerbiediging van de EU-rechtsorde, wat inhoudt dat zij de eerbiediging van het recht dienen te waarborgen bij de uitlegging en toepassing van het EU-recht.¹³ Art. 19 VEU, gelezen in samenspraak met het beginsel van loyale samenwerking, zoals voorzien in art. 4 lid 3 eerste alinea VEU, brengt met zich mee dat 'de lidstaten (dus moeten) voorzien in een stelstel van beroepsmogelijkheden en procedures dat de eerbiediging van het fundamentele recht op daadwerkelijke rechtsbescherming op (de onder het Unierecht vallende gebieden) kan verzekeren'.¹⁴

Vervolgens verklaart het Hof dat het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming een algemeen beginsel van het EU-recht is dat inherent is aan het bestaan van een rechtsstaat.¹⁵ Verwijzend naar art. 47 lid 2 Handvest, is de instandhouding van de onafhankelijkheid van de rechterlijke instantie – zoals het Hof het zelf benoemt – een 'primordiaal' kenmerk van het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming.¹⁶ Bovendien is de onafhankelijkheid van de rechterlijke instantie bijzonder essentieel in het licht van de goede werking van het stelsel van rechterlijke samenwerking op grond van art. 267 VWEU.¹⁷ Volgens het Hof veronderstelt de onafhankelijkheid van de rechterlijke instantie met name dat:

'(...) de instantie haar rechtsprekende 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 tussenkomsten of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in aan hen voorgelegde geschillen in gevaar zouden kunnen brengen'.¹⁸

Zo is de onafzetbaarheid van de leden van de rechterlijke instantie, net als de ontvangst van een bezoldiging door de leden van deze rechterlijke instantie, een voorbeeld van een inherente waarborg voor de onafhankelijkheid van de leden van een rechterlijke instantie.¹⁹

De voorgaande redenering toepassend op de feiten van het geding, concludeert het Hof dat de maatregel tot salarisvermindering van de leden van de Rekenkamer niet in strijd is met art. 19 lid 1 tweede alinea VEU. De maatregel voorzagt immers in een beperkte salarisvermindering, kaderde in de uitvoering van een wet die van toepassing is op verschillende ambtsdragers en personen

werkzaam in de publieke sector en was bovendien slechts tijdelijk van aard. Het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid, en dus ook het rechtsstaatsbeginsel overeenkomstig art. 2 VEU, werd dus niet geschonden door de Portugese maatregel tot salarisvermindering.

4. Analyse

Zoals reeds in het arrest *Les Verts*²⁰ werd vastgelegd door het Hof, is de EU (de toenmalige Europese Economische Gemeenschap) een rechtsgemeenschap waarin noch de lidstaten, noch de EU-instellingen kunnen ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met de constitutionele verdragen waarop de EU is gegrond.²¹ In art. 2 VEU wordt bevestigd dat de EU een Unie is die onder andere berust op het rechtsstaatsbeginsel. Zoals het Hof zelf heeft aangehaald in het besproken arrest is het onderlinge vertrouwen tussen de lidstaten, en daarbij horend hun rechterlijke instanties, gebaseerd op de fundamentele premisse dat de lidstaten een aantal waarden gemeenschappelijk hebben, namelijk die waarden waarop de EU berust overeenkomstig art. 2 VEU. Het is dan ook van groot belang dat dit rechtsstaatsbeginsel wordt nageleefd door de lidstaten. Wanneer lidstaten bijgevolg nalaten het rechtsstaatsbeginsel na te leven, wordt niet alleen het onderlinge vertrouwen tussen de lidstaten in gevaar gebracht, maar wordt ook onmiddellijk het bestaan van de EU in gevaar gebracht.²² Het is vanuit dit perspectief dat het arrest *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* belangrijk is. Waar de uitkomst van deze zaak op zich niet baanbrekend is, met name het vaststellen dat de maatregel tot salarisvermindering van de leden van de Rekenkamer geen schending is van art. 19 lid 1 tweede alinea VEU, is de redenering van het Hof om tot deze uitkomst te komen op zijn minst opmerkenswaardig. Het Hof zet een belangrijke stap in de handhaving van het rechtsstaatsbeginsel.

4.1. *De Commissie, de Raad en het Europees Parlement en de handhaving van het rechtsstaatsbeginsel*

Eerst en vooral dient te worden benadrukt dat de Commissie, de Raad en het Europees Parlement reeds voor het Hof stappen ondernamen om het rechtsstaatsbeginsel in de EU-lidstaten te handhaven, zij het op een ineffectieve en inefficiënte wijze.

De Commissie was de eerste EU-instelling om in 2014 een nieuw kader ter versterking van de rechtsstaat op te richten om deze op

effectieve en coherente wijze te verzekeren en zo systematische bedreigingen ten aanzien van de rechtsstaat te weren en op te lossen.²³ Polen is voorlopig de eerste en ook enige EU-lidstaat die onderworpen is aan een dialoog met de Commissie in dit kader.²⁴ Toch is er van dialoog weinig sprake, gezien het niet-meewerkende of zelfs tegenwerkende gedrag van de Poolse regering.²⁵ Pas na het voeren van een 'monoloog' gedurende twee jaar, heeft de Commissie beslist om alsnog over te gaan tot de activering van art. 7 VEU.²⁶ Het is nu aan de Raad om, overeenkomstig art. 7 lid 1 VEU, de volgende stap te nemen, namelijk vaststellen dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van het rechtsstaatsbeginsel. Overeenkomstig de procedure van art. 7 lid 1 laatste zin VEU heeft de Raad de Poolse regering intussen gehoord over de situatie in Polen.²⁷ Het is nu wachten op verdere beslissingen van de Raad in het licht van de art. 7 lid 1 VEU-procedure.

De Raad was het initieel niet eens met de creatie van het kader ter versterking van de rechtsstaat en oordeelde dat de Commissie niet over de bevoegdheid beschikte om een dergelijk instrument op te richten.²⁸ In november 2014 ontwikkelde de Raad een eigen instrument, namelijk de EU-dialoog waarbij er voornamelijk wordt gefocust op één bepaald afgebakend thema en de EU-lidstaten een voorbeeld dienen te geven van een *best practise* en een uitdaging met betrekking tot dat thema.²⁹ Er wordt dus geen debat aangegaan over de huidige rechtsstaatsproblemen binnen bepaalde lidstaten. Bijgevolg is de EU-dialoog geen effectief instrument om het rechtsstaatsbeginsel te handhaven.

Het Europees Parlement heeft tot op heden reeds verscheidene keren een standpunt ingenomen omtrent de problemen in bepaalde EU-lidstaten met betrekking tot het rechtsstaatsbeginsel. Zo heeft het Europees Parlement verschillende resoluties aangenomen in verband met de rechtsstaatsituatie in Polen en Hongarije.³⁰ Op 12 augustus 2018 heeft het Europees Parlement bovendien een belangrijke stap ondernomen in de rechtsstaatshandhaving door volmondig 'ja' te stemmen op het Verslag van Sargentini over het voorstel houdende het verzoek aan de Raad om overeenkomstig art. 7 lid 1 VEU vast te stellen dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de fundamentele waarden.³¹ Hierdoor wordt de art. 7 lid 1 VEU-procedure ook opgestart tegen Hongarije door een door de EU-burgers verkozen EU-instelling en geeft het Europees Parlement een duidelijk

signaal aan de andere EU-lidstaten dat achteruitgang van het rechtsstaatsbeginsel in EU-lidstaten niet kan worden getolereerd. Net zoals in toepassing van art. 7 lid 1 VEU ten aanzien van Polen komt het nu aan de Raad toe om een beslissing te nemen en het bestaan van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending vast te stellen.

Daarnaast was het Europees Parlement in 2016 voorstander van een nieuw mechanisme, het EU-mechanisme voor democratie, de rechtsstaat en grondrechten, zonder nieuw instrument op basis van de integratie van de bestaande instrumenten in één kader waardoor niet alleen de rechtsstaat, maar ook de democratie en de fundamentele rechten gehandhaafd kunnen worden.³² In tegenstelling tot de bestaande instrumenten ter handhaving van de EU-waarden, zou dit mechanisme inzetten op permanente monitoring van de EU-lidstaten tijdens een bepaalde periode. Hoewel dit mechanisme veelbelovend zou kunnen zijn, ziet de Commissie de meerwaarde van een dergelijk overkoepeld mechanisme niet, argumenterend dat er ernstige twijfels bestaan over de haalbaarheid van een dergelijk mechanisme.³³ In 2017 wierp de Commissie bovendien ook op dat er voldoende bestaande instrumenten zijn die de EU-waarden promoten en handhaven.³⁴

De Commissie, de Raad en het Europees Parlement hebben dus elk al actief bijgedragen tot het huidige rechtsstaatsdebat. Het Hof daarentegen is daarin tot voor het besproken arrest *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* voor het overgrote deel buiten beschouwing gebleven omdat het tot dan niet de gelegenheid had zich uit te spreken over de rechtmatigheid van handelingen van de EU-instellingen met betrekking tot de rechtsstaatcrisis, noch over het afwijkende gedrag van de lidstaten. Hoewel het Hof een prominente rol speelt in het handhaven van het EU-recht, zoals dit voortvloeit uit de EU-Verdragen op grond van de niet-nalevingsprocedure van art. 258 VWEU en de prejudiciële procedure van art. 267 VWEU, is het wat deze procedures betreft volledig afhankelijk van de discretionaire beslissingsmarge van de Commissie die via art. 258 VWEU de lidstaten voor niet-naleving voor het Hof kan brengen of van de nationale rechters van de lidstaten die via de prejudiciële procedure vragen kunnen stellen aan het Hof. De EU-Verdragen kennen het Hof geen eigenstandige bevoegdheid tot het handhaven van de EU-waarden zoals het rechtsstaatsbeginsel overeenkomstig art. 2 VEU. Overeenkomstig art. 269 VWEU kan het

Hof zich enkel uitspreken over de naleving van de procedurele bepalingen overeenkomstig art. 7 VEU. Het Gerecht heeft reeds in het arrest *Bertilli Galvez/Commissie*³⁵ geoordeeld dat het geen bevoegdheid had om de rechtmatigheid van de krachtens art. 7 VEU vastgestelde handelingen te toetsen, met uitzondering van de vragen betreffende de procedurele bepalingen van dit artikel, waarover het Hof slechts op verzoek van de betrokken lidstaat uitspraak kan doen.³⁶ Meer zelfs, het Gerecht besliste dat het geen bevoegdheid had om na te gaan of de EU-instellingen rechtmatig hebben gehandeld ter verzekering van de eerbiediging van het rechtsstaatsbeginsel overeenkomstig art. 2 VEU door de lidstaten.³⁷

4.2. Een grotere rol voor het Hof in de handhaving van het rechtsstaatsbeginsel

Hoewel het Hof grotendeels buiten het rechtsstaatsdebat is gebleven, lijkt het arrest *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* hierin verandering te brengen. Het Hof heeft immers de eerste aanzet gegeven om een grotere rol te spelen in de handhaving van het rechtsstaatsbeginsel in de EU-lidstaten.

Art. 2 VEU dat het rechtsstaatsbeginsel meldt als een van de EU-waarden waarop de EU is gebaseerd, lijkt een loutere opsomming van de EU-waarden te bevatten. Toch kan daaruit niet geconcludeerd worden dat het rechtsstaatsbeginsel slechts een ongedefinieerd en vaag begrip is waaruit geen verplichtingen voortvloeien voor de lidstaten. Uit de samenlezing van art. 2 VEU met art. 4 lid 3 en art. 19 lid 1 VEU, volgt dat voor het Hof in het besproken arrest het rechtsstaatsbeginsel wordt geconcretiseerd door art. 19 lid 1 VEU.³⁸ Het Hof creëert aldus een onbreekbare link tussen het rechtsstaatsbeginsel en het algemeen rechtsbeginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming³⁹ geheel in lijn met zijn vaststaande rechtspraak dat effectieve rechterlijke toetsing inherent is aan het bestaan van de rechtsstaat om als zodanig de naleving van de bepalingen van EU-recht te verzekeren.⁴⁰

Bovendien wordt het rechtsstaatsbeginsel niet alleen vermeld in art. 2 VEU, maar wordt het ook geconcretiseerd door verschillende bepalingen van het Handvest.⁴¹ Daarom vroeg de verwijzende rechter niet alleen of de maatregelen tot salarisvermindering in strijd waren met het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid zoals dit voortvloeit uit art. 19 lid 1 tweede alinea VEU, maar ook met art. 47 Handvest. Toch besliste het Hof om de prejudiciële vraag te herformuleren

waardoor een uitlegging in het licht van art. 47 Handvest *in casu* niet meer werd gevraagd. Bijgevolg diende het Hof zich ook niet uit te spreken over het materiële toepassingsgebied van het Handvest, maar enkel over het materiële toepassingsgebied van art. 19 lid 1 VEU. Het Hof verwijst wel naar art. 47 Handvest ter verduidelijking van het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming, hetgeen inhoudt dat iedereen recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht.⁴²

Het ziet er dus naar uit dat het Hof de doos van Pandora met betrekking tot het materiële toepassingsgebied van het Handvest trachtte gesloten te houden door de zaak slechts te beslechten op grond van enkel art. 19 lid 1 VEU zonder ook art. 47 Handvest daarin te betrekken. Hoewel er stemmen in de rechtsleer opgaan om het materiële toepassingsgebied van het Handvest zoals dit voortvloeit uit art. 51 Handvest uit te breiden, zou een dergelijke uitbreiding kunnen worden beschouwd als een ongerechtvaardigde inmenging in de nationale rechtsorde van de EU-lidstaten met als gevolg dat de soevereiniteit van de nationale grondwettelijke rechtbanken om over het rechtsstaatsbeginsel en andere fundamentele rechten te waken, zoals deze zijn omschreven in de nationale grondwet, in gevaar zou worden gebracht.⁴³ Dit argument van nationale soevereiniteit is, inderdaad, reeds verscheidene malen opgeworpen door EU-lidstaten die zijn onderworpen aan de instrumenten ter versterking van het rechtsstaatsbeginsel.⁴⁴ Het lijkt er zelfs op dat het Hof verder gaat en stelt dat het toepassingsgebied van art. 19 lid 1 VEU niet hetzelfde is als dat van art. 47 Handvest.⁴⁵ Art. 19 lid 1 VEU vindt toepassing 'op de domeinen die vallen onder toepassing van het Unierecht, onafhankelijk van de situatie waarin de lidstaten dit recht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, ten uitvoer brengen'.⁴⁶ Bijgevolg zal een eventuele mogelijkheid tot het toepassen van het EU-recht door de nationale rechter voldoende zijn om art. 19 lid 1 VEU na te leven, waar art. 51 lid 1 Handvest bepaalt dat het Handvest slechts van toepassing is wanneer het EU-recht van toepassing is.⁴⁷ Het Hof heeft in het besproken arrest verduidelijkt dat wanneer een nationale instantie uitspraak *kan* doen over vragen betreffende de toepassing of de uitlegging van het EU-recht, de betrokken lidstaat dient te waarborgen dat deze instantie voldoet aan de vereisten die inherent zijn aan een daadwerkelijke rechtsbescherming overeenkomstig art. 19

lid 1 tweede alinea VEU.⁴⁸ Deze 'kan'-formulering suggereert dat elke rechterlijke instantie die potentieel wordt geconfronteerd met vragen omtrent het EU-recht – met andere woorden op zijn minst theoretisch bijna alle nationale rechterlijke instanties – moet voldoen aan de vereisten volgend uit het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming.⁴⁹ Argumenten, zoals deze opgeworpen door de Poolse regering dat de organisatie van de rechterlijke instanties moeten worden beschouwd als puur interne aangelegenheden worden hierdoor buiten spel gesteld. Bijgevolg lijkt het Hof een algemene bevoegdheid te creëren om uitspraak te doen over schendingen van het rechtsstaatsbeginsel door EU-lidstaten wanneer deze schendingen betrekking hebben op het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming op grond van art. 19 lid 1 VEU. Er kan immers worden gesteld dat het Hof een algemene verplichting oplegt aan de EU-lidstaten om de onafhankelijkheid van hun nationale instanties te garanderen en te respecteren op grond van een lezing van art. 2 VEU in samenhang met art. 4 lid 3 en art. 19 lid 1 VEU.⁵⁰ Enerzijds beschikt het Hof op grond van art. 19 lid 1 eerste alinea VEU over een algemene bevoegdheid om de eerbiediging van het EU-recht bij de uitlegging en de toepassing van de EU-Verdragen te verzekeren.⁵¹ Daarenboven zijn EU-lidstaten op grond van art. 19 lid 1 tweede alinea VEU verplicht om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het EU-recht vallende gebieden te verzekeren. Aangezien het Hof de bevoegdheid heeft om na te gaan of het EU-recht wordt nagekomen in de EU-lidstaten, zou het Hof dus ook de bevoegdheid moeten hebben om na te gaan of de EU-lidstaten hun verplichting voortvloeiend uit art. 19 lid 1 tweede alinea VEU nakomen, en dus na te gaan of de EU-lidstaten hun verplichting tot het garanderen van het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming en dus ook het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties nakomen. Anderzijds beperken de EU-Verdragen de bevoegdheid van het Hof niet met betrekking tot art. 2 en 19 VEU, noch sluiten zij dit uit.⁵² De enige uitdrukkelijke beperkingen ten aanzien van de bevoegdheden van het Hof zijn terug te vinden in het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, behalve voor wat betreft het toezicht op de wettigheid van de besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen, en in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht wat betreft de geldigheid of de evenredigheid van operaties van de

politie of van andere instanties belast met wetshandhaving.⁵³ En zelfs deze beperkingen dienen restrictief te worden geïnterpreteerd.⁵⁴ De EU-wetgever zou dus *a fortiori* een uitdrukkelijke beperking of uitsluiting van de bevoegdheid van het Hof in het kader van art. 19 lid 1 VEU hebben opgenomen, indien dergelijke beperking of uitsluiting gewenst was.⁵⁵

Het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming en het hiermee verbonden beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid is dus een essentieel element van het rechtsstaatsbeginsel en ook als zodanig te handhaven. Bovendien ziet het ernaar uit dat het Hof daartoe bereid is en het rechtsstaatsbeginsel zoals opgenomen in art. 2 VEU operationaliseert door de link met het beginsel van loyale samenwerking, voortvloeiend uit art. 4 lid 3 VEU.⁵⁶ Het Hof verduidelijkt namelijk dat de vereiste van de rechterlijke onafhankelijkheid een essentieel element inhoudt van het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming onder art. 19 lid 1 VEU dat niet alleen dient te worden beschermd op EU-niveau, maar ook op nationaal niveau, om als zodanig de goede werking te garanderen van het stelsel van rechterlijke samenwerking dat gestalte krijgt in de prejudiciële procedure overeenkomstig art. 267 VWEU.⁵⁷ Niet alleen de ontvangst van een bezoldiging door de leden van een rechterlijke instantie, maar ook de onafzetbaarheid van de leden van de rechterlijke instanties maken inherentte waarborgen uit van het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid.⁵⁸ Het is dit laatste dat in het licht van de huidige rechtsstaatscrisis van uitermate belang is, aangezien de onafzetbaarheid van de leden van de rechterlijke instantie als essentieel element van het rechtsstaatsbeginsel juist een van de problemen is die zich voordoen in Polen. Polen heeft namelijk op korte tijd verschillende wetswijzigingen doorgevoerd met betrekking tot de werking van het Grondwettelijk Hof, het Hooggerechtshof en de lagere rechtbanken waardoor de onafhankelijkheid van deze rechterlijke instanties in het gedrang komt.⁵⁹ In het bijzonder heeft de Poolse regering de algemene pensioensleeftijd van de rechters in het Hooggerechtshof verlaagd van 70 naar 65 jaar met als gevolg dat alle rechters die hun mandaat uitoefenden maar de leeftijd van 65 bereikt hadden of binnen de drie maanden na de inwerkingtreding van de nieuwe wet deze leeftijd bereikten, verplicht op pensioen moesten gaan voor het einde van hun mandaat.⁶⁰ Het Hof lijkt in het besproken arrest een voorzet te geven voor een grotere rol in

de handhaving van het rechtsstaatsbeginsel in de EU-lidstaten. Als de redenering van het besproken arrest *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* wordt gevolgd, doet de Poolse pensioenmaatregel afbreuk aan de onafhankelijkheid van de leden van de rechterlijke instantie en is deze in strijd met art. 19 lid 1 VEU.

De Poolse regering lijkt een bevoegdheid voor het Hof in het nagaan van de naleving van art. 19 lid 1 VEU te accepteren. In een verklaring van het Poolse Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt immers gesteld dat het aan het Hof toekomt om na te gaan of een EU-lidstaat een verplichting onder het EU-recht niet is nagekomen en dat Polen de uitspraken van het Hof zal blijven nakomen, ongeacht het onderwerp en het verschil in meningen.⁶¹ Of is dit toch eerder de schone schijn ophouden? Tijdens de hoorzitting voor het Hof in de zaak C-216/18 PPU (*Minister for Justice and Equality/LM*) pleitte de agent van de Poolse regering immers dat de analyse van de rechtsstaatssituatie in de betrokken EU-lidstaat slechts kan gebeuren via de politieke procedure van art. 7 VEU, of zoals de regering argumenteerde via de niet-nalevingsprocedure van art. 258 VWEU.⁶² Het besproken arrest geeft de Commissie een duidelijk sein om niet-nalevingsprocedures in te stellen tegen EU-lidstaten die nalaten het rechtsstaatsbeginsel te respecteren en die bijgevolg handelen in strijd met het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming op grond van art. 2 VEU in samenhang met art. 19 lid 1 VEU. Het lijkt erop dat niet alleen de Commissie, maar ook de nationale rechters het teken van het Hof hebben begrepen en aangegrepen om zaken voor het Hof aanhangig te maken. De Commissie heeft op 15 maart 2018 een niet-nalevingsprocedure overeenkomstig art. 258 VWEU opgestart tegen Polen op grond van de niet-naleving van art. 19 lid 1 tweede alinea VEU juncto art. 47 Handvest wegens de invoering van een maatregel waardoor de pensioenleeftijd van de rechters van de gewone rechtbanken wordt verlaagd.⁶³ Daarnaast heeft het Poolse Hooggerechtshof op 2 juni 2018 een prejudiciële vraag gesteld aan het Hof over de interpretatie van het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid in het licht van art. 2, 4 lid 3 en art. 19 lid 1 VEU en art. 47 Handvest.

5. Conclusie

Het Hof neemt in het arrest *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* een duidelijk standpunt in wat betreft het rechtsstaatsbeginsel. Het rechtsstaatsbeginsel zoals het

voortvloeit uit art. 2 VEU is niet louter een leeg omhulsel of een vaag en ongedefinieerd beginsel zonder juridische waarde, maar houdt wel degelijk een verplichting in voor de EU-lidstaten. Zodra een rechterlijke instantie potentieel kan worden geconfronteerd met vragen over de interpretatie en toepassing van het EU-recht, dienen de EU-lidstaten ervoor te zorgen dat deze rechterlijke instanties het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming kunnen garanderen. Het komt aan het Hof toe om na te gaan of de naleving van het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming – en dus ook het rechtsstaatsbeginsel – ook effectief wordt nageleefd.

F. Gremmelprez⁶⁴

Voetnoten

- 1 HvJ EU 27 februari 2018, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117 (*Associação Sindical dos Juízes Portugueses/Tribunal de Contas*) (hierna: *arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16).
- 2 *Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, punt 13.
- 3 *Ibid.*, punt 14.
- 4 Conclusie van A-G H. Saugmandsgaard Øe van 18 mei 2017 in het arrest *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2017:395, punt 37.
- 5 *Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, punt 19.
- 6 *Ibid.*, C-64/16, punt 22.
- 7 *Ibid.*, C-64/16, punt 20.
- 8 *Ibid.*, C-64/16, punt 21.
- 9 *Ibid.*, C-64/16, punt 23.
- 10 *Ibid.*, C-64/16, punt 25.
- 11 *Ibid.*, C-64/16, punt 29.
- 12 *Ibid.*, C-64/16, punten 30 en 32.
- 13 *Ibid.*, C-64/16, punten 32 en 33.
- 14 *Ibid.*, C-64/16, punt 34.
- 15 *Ibid.*, C-64/16, punten 35 en 36.
- 16 *Ibid.*, C-64/16, punt 41.
- 17 *Ibid.*, C-64/16, punt 43.
- 18 *Ibid.*, C-64/16, punt 44.
- 19 *Ibid.*, C-64/16, punt 45.
- 20 HvJ EG 23 april 1986, 294/83, ECLI:EU:C:1986:166 (*Parti écologiste 'Les Verts'/Europees Parlement*).
- 21 *Ibid.*, punt 23.
- 22 D. Kochenov, 'Europe's Crisis of Values', *University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series* 2014, no. 15, 4.
- 23 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, 'Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat', COM(2014)158 final, 19 maart 2014.
- 24 De Commissie besliste om op 13 januari het kader ter versterking van de rechtsstaat in werking te stellen t.a.v. Polen.
- 25 K.L. Scheppele & L. Pech, 'Poland and the European Commission, Part I: A Dialogue of the Deaf?', *Verfassungsblog* 3 januari 2017, beschikbaar via: <https://verfassungsblog.de/poland-and-the-european-commission-part-i-a-dialogue-of-the-deaf/>.
- 26 Zie het met reden omkleed voorstel op grond van art. 7 lid 1 Verdrag betreffende de Europese Unie, inzake de rechtsstaat in Polen, voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat, COM(2017)835 final, 20 december 2017.
- 27 Rule of Law in Poland/Article 7(1) TEU Reasoned Proposal – Report of the hearing held by the Council of 26 June 2018, 10906/18 (limite), 8 August 2018.
- 28 Advies van de juridische dienst van de Raad betreffende de Commissiemededeeling over een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat en de verenigbaarheid met de Verdragen, 10296/14, 27 mei 2014, 4-5.
- 29 Raad, 'Waarborgen van de eerbiediging van de rechtsstaat in de Europese Unie', 15206/14, 14 november 2014.
- 30 Zie bijvoorbeeld Resolutie van het Europees Parlement van 15 november 2017 over rechtsstaat en democratie in Polen: stand van zaken, 2017/2931(RSP), 15 november 2017 en Resolutie van het Europees Parlement van 17 mei 2017 over de situatie in Hongarije, 2017/2656(RSP), 17 mei 2017.
- 31 Verslag over een voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig art. 7 lid 1 Verdrag betreffende de Europese Unie te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust, 2017/2131(INL), 4 juli 2018.
- 32 Resolutie van het Europees Parlement van 25 oktober 2016 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende de instelling van een EU-mechanisme voor democratie, de rechtsstaat en grondrechten, 2015/2254(INL), 25 oktober 2016.
- 33 Commissie, 'Follow up to the European Parliament resolution on with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights', SP(2017)16, 17 februari 2017, 2.
- 34 *Ibid.*
- 35 Beschikking van 2 april 2004, T-337/03, ECLI:EU:T:2004:106 (*Bertilli Galvez/Commissie*).
- 36 *Ibid.*, punt 15.
- 37 *Ibid.*, punt 15.
- 38 *Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, punt 32.
- 39 K. Lenaerts, 'Het Hof van Justitie en nationale rechters: een dialoog op basis van wederzijds vertrouwen en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht', lezing voor het Poolse Hoogerechtshof, 19 maart 2018, beschikbaar via: www.minbuza.nl/binaries/content/assets/ecer/ecer/import/actueel/nieuwsberichten/2018/nl_kl_19_03_2018_warschau-polen.pdf.
- 40 *Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, punt 36; HvJ EU 28 maart 2017, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, punt 73 (*Rosneft*); en HvJ EU 19 juli 2016, C-445/14, ECLI:EU:C:2016:569, punt 36 (*H/Council and Commission*).
- 41 Zie bijvoorbeeld art. 20, 21 en 47 Handvest.
- 42 Art. 47 lid 1 en 2 Handvest; arrest *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, punt 41.
- 43 T. von Danwitz, 'The Rule of Law in Recent ECJ Jurisprudence', in: W. Schroeder (red.), *Strengthening the Rule of Law in Europe, from a common concept to mechanisms of implementation*, Portland: Hart Publishing 2016, (155)165.
- 44 Zie bijvoorbeeld de verklaring van het Poolse Ministerie van Buitenlandse Zaken over de reactie van de Poolse regering op de Aanbeveling van de Commissie van 27 juli 2016, beschikbaar via: www.ms.gov.pl/en/p/msz_en/news/mfa_statement_on_the_polish_government_s_response_to_commission_recommendation_of_27_07_2016.
- 45 A. Silveira & S. Perez Fernandes, 'A Union based on the rule of law beyond the scope of EU law – the guarantees essential to judicial independence in Associação Sindical dos Juízes Portugueses', *Official blog of Unio* 3 April 2018, beschikbaar via: <https://officialblogofunio.com/2018/04/03/a-union-based-on-the-rule-of-law-beyond-the-scope-of-eu-law-the-guarantees-essential-to-judicial-independence-in-associacao-sindical-dos-juizes-portugueses/>; K. Lenaerts, 'Het Hof van Justitie en nationale rechters: een dialoog op basis van wederzijds vertrouwen en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht', lezing voor het Poolse Hoogerechtshof, 19 maart 2018, beschikbaar via: www.minbuza.nl/binaries/content/assets/ecer/ecer/import/actueel/nieuwsberichten/2018/nl_kl_19_03_2018_warschau-polen.pdf; en M. Ovádek, 'Has the CJEU just reconfigured the EU Constitutional Order?', *Verfassungsblog* 28 februari 2018, beschikbaar via: <https://verfassungsblog.de/has-the-cjeu-just-reconfigured-the-eu-constitutional-order/>.
- 46 *Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, punt 29.
- 47 Met betrekking tot het toepassingsgebied van het Handvest, zie HvJ EU 26 februari 2013, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105, punt 20-21 (*Åklagaren/Hans Åkerberg Fransson*).
- 48 *Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, punt 40.
- 49 L. Pech & S. Platon, 'Rule of Law Backsliding in the EU: the Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in Associação Sindical dos Juízes Portugueses', *EU Law Analysis* 13 March 2018, beschikbaar via: eulawanalysis.blogspot.be/2018/03/rule-of-law-backsliding-in-eu-court-of.html.
- 50 *Ibid.*
- 51 HvJ EU 19 juli 2016, C-445/14, ECLI:EU:C:2016:569, punt 40 (*H/Raad en Commissie*).
- 52 C. Hillion, 'Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means', in: C. Closa & D. Kochenov (red.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press 2016, (59)66.
- 53 Art. 275 en 276 VWEU.
- 54 HvJ EU 28 maart 2017, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, punt 74 (*Rosneft*); en HvJ EU 19 juli 2016, C-445/14, ECLI:EU:C:2016:569, punt 40 (*H/Raad en Commissie*).
- 55 C. Hillion, 'Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means', in: C. Closa & D. Kochenov (red.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press 2016, (59)66.
- 56 M. Ovádek, 'Has the CJEU just reconfigured the EU Constitutional Order?', *Verfassungsblog* 28 februari 2018, beschikbaar via: <https://verfassungsblog.de/has-the-cjeu-just-reconfigured-the-eu-constitutional-order/>.
- 57 *Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, punten 41-43.
- 58 *Ibid.*, punt 45.

- 59 Voor een uitgebreide uiteenzetting van de maatregelen die Polen tijdens de laatste twee jaren heeft aangenomen, zie het met reden omkleed voorstel op grond van art. 7 lid 1 Verdrag betreffende de Europese Unie, inzake de rechtsstaat in Polen, voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat, COM(2017)835 final, 20 december 2017.
- 60 Art. 11 lid 1 van de wet inzake het Hoogge-rechtshof.
- 61 Zie de verklaring van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over de beslissing van de Commissie om disciplinaire procedure te starten tegen Polen op grond van art. 7 VEU, 20 december 2017, beschikbaar via: www.msz.gov.pl/en/p/msz_en/news/mfa_statement_on_the_european_commission_s_decision_to_launch_the_disciplinary_process_against_poland_laid_out_in_article_7_of_the_teu.
- 62 A. Dori, 'Hic Rhodus, hic salta: the ECJ Hearing of the Landmark "Celmer" Case', *Verfassungsblog* 6 juni 2018, beschikbaar via: <https://verfassungsblog.de/hic-rhodus-hic-salta-the-ecj-hearing-of-the-landmark-celmer-case/>.
- 63 Beroep ingesteld op 15 maart 2018 – *Europese Commissie/Republiek Polen* (zaak C-192/18), *PbEU* 2018, C 182/14-15.
- 64 Femke Gremmelprez is doctoraatstudent en academisch assistent aan het Ghent European Law Institute Universiteit Gent (Jean Monnet Centre of Excellence).