

ANNOTATIE

Grzęda t. Polen (EHRM, nr. 43572/18) – Grote Kamer Europees Mensenrechtenhof vernietigend over de Poolse gerechtelijke hervormingen

S. Lambrecht

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 15-03-2022,
ECLI:CE:ECHR:2022:0315JUD004357218 (EHRC-2022-0101)*

Uitdrukkelijke bekrachtiging van kamerarresten: “Niets minder, maar ook niets meer”

1. Op 15 maart 2022 heeft de Grote Kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het Hof) zich voor het eerst uitgesproken over de Poolse gerechtelijke hervormingen. De zaak is tot de Grote Kamer gekomen via afstand van rechtsmacht door de Kamer.[1] Al in verscheidene Kamerarresten heeft het Hof geoordeeld dat de Poolse hervormingen de rechterlijke onafhankelijkheid en de rechtsstaat fundamenteel verzwakken.[2] Op de dag van de uitspraak van het Grote Kamerarrest waren er nog een honderdtal zaken hangende over de reorganisatie van de Poolse rechterlijke macht.

2. Rechter Grzęda zag zijn mandaat als lid van de Nationale Raad voor Justitie vroegtijdig beëindigd zonder dit te kunnen aanvechten. Het Hof oordeelde unaniem, met uitzondering van de Poolse rechter, dat dit in strijd is met artikel 6 EVRM. In dit lange arrest put de Grote Kamer sterk uit wat al gezegd is in een aantal recente Kamerarresten tegen Polen.[3] Vernieuwend lezen deze 127 pagina's dus niet. Het Hof neemt in het arrest wel zijn tijd om de Poolse situatie in detail te bestuderen en besluit opnieuw dat de Poolse wetgevende en uitvoerende macht bewust hervormingen hebben doorgevoerd en blijven doorvoeren die tot doel hebben de rechterlijke macht ernstig te verzwakken. Het sluit zich zo aan bij de Deense en Nederlandse overheid, de VN speciale rapporteur voor de onafhankelijkheid van rechters

en juristen, Amnesty International, de Internationale Commissie van Juristen, het Europese Netwerk voor Raden voor Justitie, de Helsinki Mensenrechtenstichting en de Poolse vereniging van rechters Iustitia, die zijn tussengekomen in de zaak. In de uitdrukkelijke bekrachtiging door de Grote Kamer van de Kamerarresten schuilt volgens rechter Lemmens de meerwaarde van dit arrest. Niets minder, maar ook niets meer.[4]

Rechter Grzęda en een ‘meer democratische’ Nationale Raad voor Justitie

3. Op 11 januari 2016 verkoos de algemene vergadering van het Poolse Hoogste Administratieve Hof, met deelname van vertegenwoordigers van de regionale administratieve hoven, rechter Grzęda als lid van de Nationale Raad voor Justitie voor een mandaat van vier jaar (par. 31). De Nationale Raad voor Justitie is een grondwettelijk orgaan dat waakt over de onafhankelijkheid van rechtbanken en rechters. Een van de belangrijkste taken van de Raad is het beoordelen en voordragen van kandidaat-rechters voor alle niveaus en types van rechtbanken (par. 32). De Poolse Grondwet bepaalt dat vijftien leden van de Raad moeten worden gekozen uit de rechters van het Hooggerechtshof, de gewone rechtbanken, de administratieve rechtbanken en de militaire rechtbanken.

4. In januari 2017 kondigde de regering plannen aan voor een grootschalige gerechtelijke hervorming van de Nationale Raad voor Justitie om de efficiëntie van de rechtsbedeling te versterken en de verkiezing van de leden democratischer te maken (par. 34). Voortaan zou de *Sejm*, de Poolse Kamer van volksvertegenwoordigers, in plaats van de gerechtelijke raden de rechterlijke leden van de Raad kiezen. Ook zou de ambtstermijn van de zittende rechterlijke leden, zoals rechter Grzęda, onmiddellijk worden beëindigd (par. 35).

5. Ondanks de zeer kritische adviezen van tal van nationale en internationale instanties werd de hervorming van de Nationale Raad voor Justitie doorgevoerd met de wet van 8 december 2017 (par. 50-52). Achttien rechters, op een totaal van een tienduizendtal, besloten zich verkiesbaar te stellen voor de nieuwe Raad (par. 53). De grote meerderheid van rechters kozen ervoor de verkiezingen van de nieuwe Raad te boycotten (par. 58). Op 16 maart 2018 heeft de *Sejm* vijftien nieuwe rechterlijke leden gekozen. De nieuwe Raad telt geen enkele vertegenwoordiger van de hoven van beroep, het hooggerechtshof of de militaire rechtbanken. Op dezelfde dag werd het mandaat van de zittende rechterlijke leden, waaronder rechter Grzęda, beëindigd op grond van de wijzigingswet van 2017, zonder dat zij daarvan officieel op de hoogte werden gebracht. De wijzigingswet van 2017 voorzag in geen enkele procedure om de voortijdige beëindiging van hun mandaat aan te vechten (par. 54-55).

6. Op 17 september 2018 schorste de Algemene Vergadering van het Europese Netwerk van Raden voor Justitie (ENCJ) het lidmaatschap van de van de Poolse Raad voor Justitie,

aangezien de Raad niet meer onafhankelijk was van de wetgevende en uitvoerende macht. Op 28 oktober 2021 heeft de Algemene Vergadering de Poolse Raad uit het Netwerk gezet, nu de Raad niet meer voldeed aan de onafhankelijkheidswaarborgen (par. 59).

Bescherming tegen voortijdige beëindiging mandaat Nationale Raad voor Justitie: art. 6 EVRM van toepassing

7. De juridische kernvraag waar het Hof zich over moet uitspreken, is of rechter Grzęda zich wel kan beroepen op de bescherming van art. 6 EVRM. Volgens het Hof valt het geschil tussen rechter Grzęda en de Poolse autoriteiten over de voortijdige beëindiging van zijn mandaat als zittend rechterlijk lid van de Poolse Nationale Raad voor Justitie onder het toepassingsgebied van art. 6 EVRM. Het recht op een vierjarig mandaat vloeit volgens het Hof rechtstreeks voort uit de Poolse Grondwet. Hoewel de motivering niet even helder leest op dit punt, is de conclusie dit wel (par. 266-286).

8. Het Hof oordeelt eveneens dat dit recht een burgerlijk recht is in de zin van art. 6, eerste lid, EVRM. Voor geschillen over de rechtmatigheid van beslissingen die betrekking hebben op de rechten van een ambtenaar of, in dit geval, een rechter, heeft het Hof de *Eskelinen*-toets ontwikkeld.[5] Zo kan een Staat zich niet beroepen op de status van ambtenaar (of magistraat) om de bescherming van art. 6 EVRM uit te sluiten, tenzij (1) in het nationale recht de toegang tot de rechter voor het ambt uitdrukkelijk is uitgesloten en (2) die uitsluiting gerechtvaardigd is op objectieve gronden in het belang van de Staat (par. 260-264).

9. In deze zaak verfijnt de Grote Kamer die toets verder. Nieuw aan deze zaak is immers dat het hier niet gaat over de voornaamste beroepsactiviteit van rechter Grzęda maar een nevenmandaat. In het licht daarvan, en de prominente publiekrechtelijke kenmerken van de zaak, past het Hof de eerste voorwaarde van de *Eskelinen*-toets aan (par. 288). Het Hof is bereid te aanvaarden dat de eerste voorwaarde ook bij een *impliciete* uitsluiting kan vervuld zijn (par. 292). Ondanks die aankondiging, laat het Hof uiteindelijk open of aan de eerste voorwaarde is voldaan, nu de tweede voorwaarde toch niet vervuld is (par. 294). Rechter Lemmens betreurt dit terecht in zijn *concurring opinion*. [6]

De Eskelinen-toets bij ondermijning van de rechterlijke onafhankelijkheid

10. Bij de beoordeling of de uitsluiting van toegang tot de rechter gerechtvaardigd zou zijn op objectieve gronden in het belang van de Staat, wijdt het Hof vele alinea's aan de rechtsstaat en het belang van de rechterlijke onafhankelijkheid. Opmerkelijk is dat het die vraagstukken al aansnijdt in het ontvankelijkheidsonderzoek en niet voorbehoudt voor het onderzoek ten gronde. Volgens rechter Lemmens glijdt het Hof zo te ver af van het loutere onderzoek of het ingeroepen recht wel van 'burgerlijke' aard is en maakt het Hof geen gebruik van de

gelegenheid om de rechtspraak verder te verduidelijken op dit punt.[7]

11. De meerwaarde bevindt zich dus vooral in de krachtige bevestiging van eerdere rechtspraak. Zo stelt het Hof dat de *raison d'être* en de taak om de rechterlijke onafhankelijkheid te waarborgen, vereisen dat de Nationale Raad voor Justitie autonomie geniet ten aanzien van de politieke macht van de Staat. De voortijdige verwijdering van een rechterlijk lid kan volgens het Hof de onafhankelijkheid van de Raad aantasten en problematisch zijn in het licht van de rechtsstaat (par. 300). Het stelt ook uitdrukkelijk de interpretatie en legitimiteit van het arrest van het (illegitiem samengesteld) Poolse Grondwettelijk Hof van 20 juni 2017 in vraag, waarbij het Grondwettelijk Hof afstand doet van zijn eerdere positie dat rechterlijke leden van de Nationale Raad voor Justitie moeten worden verkozen door rechters (par. 315). Rekening houdend met de beslissingen van het Hooggerechtshof en het arrest van het Hoogste Administratieve Hof, komt het Hof tot het besluit dat de fundamentele wijziging in de wijze van verkiezing van de rechterlijke leden van de Nationale Raad voor Justitie, samen met de vervroegde beëindiging van het mandaat van zittende rechterlijke leden, betekent dat de onafhankelijkheid van de Raad niet langer gewaarborgd is. De Grote Kamer onderschrijft zo uitdrukkelijk het EHRM arrest *Reckowicz* en ook het Hof van Justitie arrest *Commissie t. Polen* (par. 322).[8]

12. De *in concreto*-toets doet het Hof niet afschrikken om ook de algemene problematiek van de Poolse gerechtelijke hervormingen aan te snijden. Zo mag een hervorming er niet toe leiden dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en haar bestuursorganen wordt aangetast (par. 323). Het Hof beklemtoont in dit licht de positieve dimensie van het subsidiariteitsbeginsel en de primaire verantwoordelijkheid van Staten om de rechten uit het EVRM te waarborgen.[9] Aangezien het EVRM-systeem niet goed kan functioneren zonder onafhankelijke rechters, acht het Hof de taak van Staten om de rechterlijke onafhankelijkheid te waarborgen van cruciaal belang (par. 324).

13. De uitsluiting van een fundamentele waarborg voor de bescherming van een verdedigbaar burgerlijk recht dat nauw samenhangt met de bescherming van de rechterlijke onafhankelijkheid, kan volgens het Hof dan ook niet worden geacht in het belang te zijn van de rechtsstaat (par. 326). Leden van de rechterlijke macht dienen, net als andere burgers, bescherming te genieten tegen de willekeur van de wetgevende en de uitvoerende macht. Alleen het toezicht door een onafhankelijke rechterlijke instantie op de rechtmatigheid van een maatregel als ontzetting uit het ambt kan deze bescherming doeltreffend maken (par. 327).

Bescherming van de leden van de Nationale Raad voor Justitie in een ruimere context van democratische terugslag

14. Het Hof heeft tot slot niet veel woorden meer nodig om te besluiten dat het gebrek aan een daadwerkelijk rechtsmiddel voor rechter Grzęda om de vroegtijdige beëindiging van zijn mandaat bij de Nationale Raad voor Justitie aan te vechten, zijn recht op toegang tot de rechter schendt. Uit de cruciale rol die de Nationale Raad voor Justitie speelt in het waarborgen van de rechterlijke onafhankelijkheid en de nauwe band tussen de integriteit van de rechterlijke benoemingsprocedure en rechterlijke onafhankelijkheid, vloeit volgens het Hof voort dat *in casu* gelijkaardige procedurele waarborgen beschikbaar moeten zijn als bij ontslag of ontzetting van rechters (par. 345). Het Hof houdt ook rekening met de algemene context van de verscheidene hervormingen van de Poolse regering – waarvan deze zaak maar één problematisch aspect omvat – en die hebben geleid tot de verzwakking van de rechterlijke onafhankelijkheid en de naleving van de rechtsstaatstandaarden (par. 346).

15. Ten slotte merkt het Hof in opvallend felle bewoordingen op ‘dat de aaneenschakeling van gebeurtenissen in Polen [...] levendig aantoont dat de opeenvolgende justitiële hervormingen gericht waren op de verzwakking van de rechterlijke onafhankelijkheid, te beginnen met de ernstige onregelmatigheden bij de verkiezing van de rechters van het Grondwettelijk Hof in december 2015, vervolgens met name de hervorming van het NCJ [de Nationale Raad voor Justitie] en de oprichting van nieuwe kamers in het Hooggerechtshof, terwijl de Minister van Justitie meer controle kreeg over de rechtbanken en zijn rol op het gebied van de rechterlijke discipline werd vergroot’ (par 348). Vervolgens acht het van belang te verwijzen naar zijn arresten over de reorganisatie van het Poolse rechtsstelsel (*Xero Flor w Polsce sp. z o.o.*; *Broda en Bojara*; *Reczkowicz*, reeds aangehaald) en de zaken waarover het Hof van Justitie van de Europese Unie, het Poolse Hooggerechtshof en het Poolse Hoogste Administratieve Hof al hebben beslist. ‘Als gevolg van de opeenvolgende hervormingen’, besluit het Hof, ‘is de rechterlijke macht - een autonome tak van de staatsmacht - blootgesteld aan inmenging door de uitvoerende en de wetgevende macht en daardoor aanzienlijk verzwakt’ (par 348). De zaak van rechter Grzęda is ‘een voorbeeld van deze algemene tendens’ (par 348).

16. De ruimere context van democratische terugslag in Polen is duidelijk bepalend geweest voor de opbouw van het arrest en de redenering van het Hof. De Grote Kamer wilde een krachtig signaal geven ten voordele van de structurele bescherming van de rechterlijke onafhankelijkheid.[10] Het sluit zich hiermee aan bij het Hof van Justitie van de Europese Unie en talrijke andere internationale en Europese instanties.

Dr. Sarah Lambrecht

Magistraat (referendaris) bij het Grondwettelijk Hof.

Praktijkassistent Grondwettelijk Recht bij ConstitUGent, Universiteit Gent.

Vrijwillig onderzoeker bij Onderzoeksgroep Overheid en Recht, Universiteit Antwerpen.

[1] Zie hierover S. Talmon, 'Relinquishment of jurisdiction contra legem: The European Court of Human Rights' decision in *Grzęda v. Poland*', *EJIL: Talk !*, 22 juli 2021, <https://www.ejiltalk.org/relinquishment-of-jurisdiction-contra-legem-the-european-court-of-human-rights-decision-in-grzeda-v-poland/>; C. Rizcallah en E. David, 'The Polish judicial reforms under the Grand Chamber's scrutiny: Much fog about Nothing ? A comment of *Grzęda v. Poland*', *Strasbourg Observers*, 26 mei 2022, <https://strasbourgobservers.com/2022/05/26/the-polish-judicial-reforms-under-the-grand-chambers-scrutiny-much-fog-about-nothing-a-comment-of-grzeda-v-poland/>.

[2] *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. t. Polen*, EHRM 7 mei 2021, nr. 4907/18, ECLI:CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, EHRC Updates m.nt. Sillen; *Broda en Bojara t. Polen*, EHRM 29 juni 2021, nr. 27367/18, ECLI:CE:ECHR:2021:0629JUD002736718, EHRC Updates m.nt. Leloup; *Reczkowicz t. Polen*, EHRM 22 juli 2021, nr. 43447/19, ECLI:CE:ECHR:2021:0722JUD004344719, EHRC Updates m.nt. Leloup; *Dolińska-Ficek en Ozimek t. Polen*, EHRM 8 November 2021, nr. 49868/19 en 57511/19, ECLI:CE:ECHR:2021:1108JUD004986819, EHRC Updates m.nt. Leloup; *Advance Pharma sp. z o.o t. Polen*, EHRM 3 februari 2022, nr. 1469/20, ECLI:CE:ECHR:2022:0203JUD000146920, EHRC Updates m.nt. Leloup.

[3] Ibid.

[4] Concurring opinion of Judge Lemmens, par. 2 en 17.

[5] *Vilho Eskelinen e.a. t. Finland*, EHRM (GK) 19 april 2007, nr. 63235/00, ECLI:CE:ECHR:2007:0419JUD006323500.

[6] Concurring opinion of Judge Lemmens, par. 7-8.

[7] Concurring opinion of Judge Lemmens, par. 13.

[8] *Reczkowicz*, reeds aangehaald; *Europese Commissie t. Polen (tuchtrechtspraak)*, HvJ EU 15 juli 2021, zaak C-791/19, EHRC Updates m.nt. Leloup.

[9] Over de negatieve en positieve dimensie van het subsidiariteitsbeginsel, zie Sarah Lambrecht, 'Reforms to Lessen the Influence of the European Court of Human Rights: A

Successful Strategy?' (2015) 21 *European Public Law* 257, 271 en 278-279.

[10] C. Rizcallah en E. David, 'The Polish judicial reforms under the Grand Chamber's scrutiny: Much fog about Nothing? A comment of *Grzęda v. Poland*', *Strasbourg Observers*, 26 mei 2022, <https://strasbourgobservers.com/2022/05/26/the-polish-judicial-reforms-under-the-grand-chambers-scrutiny-much-fog-about-nothing-a-comment-of-grzeda-v-poland/>.