



Press och information

Europeiska unionens domstol
PRESSMEDDELANDE nr 172/20
Luxemburg, den 17 december 2020

Generaladvokatens förslag till avgörande i mål C-896/19
Repubblika/Il-Prim Ministru

Enligt generaladvokat Hogans förslag till avgörande utgör unionsrätten inte hinder mot nationella grundlagsbestämmelser som innebär att den verkställande makten, exempelvis i form av premiärministern, deltar i förfarandet för att utnämna domare

Artikel 19.1, tolkad mot bakgrund av rätten till ett effektivt rättsmedel och en opartisk domstol enligt stadgan, är dock tillämplig när en nationell domstol bedömer giltigheten av ett sådant förfarande för utnämning av domare som det som föreskrivs i den maltesiska grundlagen

Repubblika är en förening som verkar för att främja skyddet för rättvisan och rättsstatsprincipen i Malta. Den 25 april 2019 väckte föreningen, med stöd av allmän talerätt (*actio popularis*), talan vid civildomstolens första avdelning, i dess egenskap av författningsdomstol (den hänskjutande domstolen), för att bestrida det system för att utnämna domare i högre och lägre domstolar som enligt den maltesiska grundlagen var i kraft när förfarandet inleddes.

Genom den första tolkningsfrågan sökte den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 19.1 andra stycket FEU¹ och artikel 47² i stadgan ska tolkas så, att de är tillämpliga när en nationell domstol prövar giltigheten av ett sådant system för att utnämna domare som det som föreskrevs i den maltesiska grundlagen. Genom den andra frågan sökte den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida ovannämnda bestämmelser utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att den verkställande makten, i förevarande fall premiärministern, förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning och ett avgörande inflytande vid utnämningen av domare. För det fall att den frågan skulle besvaras jakande önskade den hänskjutande domstolen, genom sin tredje fråga, få klarhet i huruvida den omständigheten skulle beaktas endast med avseende på framtida utnämningar av domare eller även skulle påverka tidigare utnämningar.

I dagens förslag till avgörande finner generaladvokat Hogan att **artikel 19.1 andra stycket FEU, tolkad mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, är tillämplig när en nationell domstol bedömer giltigheten av ett sådant förfarande för utnämning av domare** som det som föreskrivs i den maltesiska grundlagen.

Han finner även att **artikel 19.1 FEU, tolkad mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, inte utgör hinder mot nationella grundlagsbestämmelser som innebär att den verkställande makten, exempelvis i form av premiärministern, deltar i förfarandet för att utnämna domare.**

Generaladvokaten finner slutligen att **i fråga om här aktuella förfaranden som inletts före den dag då EU-domstolens dom meddelas, kan förfarandet för utnämning av domare inte bestridas med stöd av artikel 19.1 FEU, tolkad mot bakgrund av artikel 47 i stadgan.**

Huruvida artikel 19.1 FEU och artikel 47 i stadgan är tillämpliga

Generaladvokat Hogan påpekar att EU-domstolen nyligen har meddelat ett antal principiellt viktiga avgöranden som innebär att denna fråga tvivelslöst kan besvaras jakande. Mot bakgrund av denna rättspraxis är det numera fastställt att även om det är medlemsstaterna som har befogenhet att organisera domstolsväsendet i respektive land är de skyldiga att därvid iaktta de skyldigheter som

¹ "Medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten".

² Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol.

åligger dem enligt unionsrätten, och i synnerhet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU.³ Denna skyldighet gäller i synnerhet varje nationellt organ som i egenskap av domstol kan komma att pröva frågor om tillämpning och tolkning av unionsrätten och därmed frågor på områden som omfattas av unionsrätten.⁴ Generaladvokaten noterar även att domstolen redan slagit fast att "[e]nligt artikel 19.1 andra stycket FEU ska medlemsstaterna ... tillhandahålla sådana möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd, i den mening som avses i bland annat artikel 47 i stadgan, inom de områden som omfattas av unionsrätten".⁵

Fritt skön inom ramen för ett förfarande för att utnämnda domare

I sina allmänna kommentarer om verkningarna av artikel 19.1 FEU, artikel 47 i stadgan och artikel 6 i Europakonventionen med avseende på förfaranden för utnämning av domare, påpekar generaladvokat Hogan att blott den omständigheten att domare utnämns av någon som tillhör den verkställande makten inte i sig kan resultera i att dessa domare står i beroendeställning till den verkställande makten och inte heller i att det går att ifrågasätta deras opartiskhet, såvida domarna när de väl tillsatts inte blir föremål för påtryckningar och inte mottar några instruktioner för sin tjänsteutövning. Han noterar även att det vore lönlöst att förneka att politik har spelat en roll vid utnämningen av domare i många rättsordningar, även i många medlemsstater.

Generaladvokaten kommer till slutsatsen att det följer av målen AK och Högsta domstolens oavhängighet att varken unionsrätten, eller för den delen Europakonventionen, medför något krav på en viss, på förhand fastställd form för institutionella garantier, ämnade att säkerställa domares oavhängighet. Vad som däremot är avgörande är, för det första, att domare inte får stå i något som helst beroendeförhållande och inte vara direkt underställda vare sig den verkställande eller den lagstiftande makten, och för det andra måste de åtnjuta verkliga garantier som är utformade för att skydda dem från sådana yttre påtryckningar. Det endast för det fall att en av dessa aspekter av förfarandet för utnämning av domare är behäftat med en brist av ett sådant slag och av en så allvarlig art att det skulle skapa en verklig risk för att andra delar av statsapparaten – i synnerhet den verkställande – skulle kunna få otillbörligt utrymme för fritt skön genom rättsstridiga utnämningar, och därigenom underminera integriteten i resultatet av utnämningsprocessen (och därmed i sin tur ge upphov till rimligt tvivel hos enskilda vad beträffar den eller de berörda domarnas oavhängighet och opartiskhet), som det aktuella utnämningsförfarandet kan anses strida mot artikel 19.1 FEU.

Generaladvokaten anser att till syvende och sist är de avgörande frågeställningarna huruvida en nationell domare, objektivt sett, har tillräckliga garantier för institutionellt oberoende och skydd mot entledigande, så att vederbörande kan utöva sina funktioner helt självständigt, utan att följa något direktiv eller kontrolleras av vare sig den verkställande eller lagstiftande makten. Dessa bedömningar blir slutligen en fråga för den hänskjutande domstolen.

Generaladvokat Hogan påpekar att Venedigkommissionen i sitt yttrande nr [940/2018](#) konstaterade att de ändringar som infördes i den maltesiska grundlagen under 2016, varigenom kommittén för domarutnämningar inrättades, var ett steg i rätt riktning men inte lyckades säkerställa domarnas oavhängighet och att ytterligare åtgärder var nödvändiga. Han anser att Venedigkommissionens yttrande kan sägas återspegla rekommendationer för ett mer komplett system för transparens och ett meritbaserat system för utnämning av domare. Även om detta kan vara önskvärda rekommendationer, tyder det faktum att det maltesiska systemet inte till fullo uppfyller dessa

³ Dom av den 24 juni 2019, kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (mål Case [C-619/18](#)), se även pressmeddelande nr [81/19](#), dom av den 5 november 2019, kommissionen mot Polen (Allmänna domstolarnas oavhängighet) (mål [C-192/18](#)), se även pressmeddelande nr [134/19](#), dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) ([C-585/18](#), [C-624/18](#) och [C-625/18](#)), se även pressmeddelande nr [145/19](#), och dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny (C-558/18 och C-563/18), se även pressmeddelande nr [35/20](#).

⁴ Dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses ([C-64/16](#)), se även pressmeddelande nr [20/18](#).

⁵ Dom av den 24 juni 2019, kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (mål [C-619/18](#)), se även pressmeddelande nr [81/19](#).

standarder inte i sig på att maltesiska domare, vare sig i teorin eller praktiken, inte skulle åtnjuta tillräckliga garantier för oavhängighet för att uppfylla kraven i artikel 19 FEU.

Artikel 19.1 FEU är inte på förhand normativ, vare sig vad gäller särskilda villkor för domarutnämningar eller arten av de särskilda garantier som medlemsstaternas domare åtnjuter, men den medför ett krav på att dessa domare åtminstone ska åtnjuta garantier för oavhängighet. Vad som är avgörande enligt artikel 19 FEU är att domare inte får stå i något som helst beroendeförhållande och inte vara direkt underställda vare sig den verkställande eller den lagstiftande makten. Domare måste vara ekonomiskt oberoende i förhållande till verkställande och lagstiftande organ, så att deras löner inte försämras (på annat sätt än genom allmän beskattning eller allmänt tillämpliga och proportionella lönesänkingsåtgärder) under deras ämbetsperiod. Av avgörande betydelse är också att domare måste ha tillräckligt skydd mot entledigande, såvida det inte föreligger laga grunder, och att systemet för disciplinåtgärder mot domare måste omfatta garantier som kan avvärja risken för att systemet nyttjas för att utöva politisk kontroll över innehållet i domstolarnas avgöranden. Det ankommer på den nationella domstolen att pröva huruvida så är fallet.

Verkningarna i tiden av domstolens avgörande

Generaladvokat Hogan noterar att för det fall att den hänskjutande domstolen, på grundval av EU-domstolens dom, skulle komma till slutsatsen att det gällande maltesiska förfarandet för utnämning av domare strider mot artikel 19.1 FEU, skulle detta oundvikligen ge upphov till allvarliga farhågor beträffande rättssäkerheten, vilka skulle kunna påverka hela rättsväsendets funktion. Dessa svårigheter skulle inte bara påverka domarnas förmåga att avgöra pågående ärenden utan skulle också påverka rättsväsendets förmåga att ta itu med de problem med eftersläpande ärenden som Malta står inför. Slutligen skulle ett sådant beslut sannolikt påverka rättskraften av mål som tidigare behandlats av de maltesiska högre och lägre domstolarna.

Generaladvokaten anser följaktligen att i fråga om förfaranden som inletts före den dag då EU-domstolens dom meddelas, kan förfarandet för utnämning av domare inte bestridas.

PÅPEKAND: Generaladvokatens förslag till avgörande är inte bindande för domstolen. Generaladvokatens uppdrag består i att fullständigt oavhängigt föreslå domstolen en rättslig lösning i det mål som de har fått i uppdrag att handlägga. Domstolens domare ska nu inleda en enskild överläggning i förevarande mål. Domen kommer att meddelas vid ett senare datum.

PÅPEKAND: Begäran om förhandsavgörande gör det möjligt för domstolarna i medlemsstaterna att, i ett mål som pågår vid dem, vända sig till EU-domstolen med frågor om tolkningen av unionsrätten eller om giltigheten av en unionsrättsakt. Domstolen avgör inte målet vid den nationella domstolen. Det är den nationella domstolen som ska avgöra målet i enlighet med EU-domstolens avgörande. Detta avgörande är på samma sätt bindande för de övriga nationella domstolar där en liknande fråga uppkommer.

Detta är en icke-officiell handling avsedd för massmedia och den är inte bindande för domstolen.

Förslaget till avgörande i [fulltext](#) publiceras på webbplatsen CURIA den dag som förslaget föredras.

Kontaktperson för press: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127

Bilder från uppläsningen av förslaget finns tillgängliga på "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106