



**De successive ændringer af den polske lov om det nationale domstolsråd kan udgøre en tilsidesættelse af EU-retten, idet de bevirker, at den effektive retslige kontrol af dette råds afgørelser om indstilling til republikkens præsident af kandidater til dommerembeder ved den øverste domstol ophæves**

*Hvis det fastslås, at der foreligger en tilsidesættelse, forpligter princippet om EU-rettens forrang den nationale ret til at undlade at anvende de pågældende ændringer*

Ved afgørelser vedtaget i august 2018 besluttede Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale domstolsråd, Polen, herefter »domstolsrådet«) ikke at forelægge Republikken Polens præsident indstillinger om udnævnelse af fem personer (herefter »sagsøgerne«) til dommerembeder ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen), men at indstille andre kandidater til disse embeder. Sagsøgerne anlagde ved Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Polen), som var den forelæggende ret, søgsmål til prøvelse af disse afgørelser. Sådanne søgsmål var på daværende tidspunkt reguleret ved lov om det nationale domstolsråd (herefter »lov om domstolsrådet«), som ændret ved en lov vedtaget i juli 2018. Denne lov fastsatte for det første, at såfremt alle deltagerne i en procedure for udnævnelse til et dommerembede ved den øverste domstol ikke anfægtede den omhandlede afgørelse fra domstolsrådet, blev denne endelig for så vidt angår den kandidat, der var blevet indstillet til dette embede, således at denne kunne udnævnes af republikkens præsident. En eventuel annullation af en sådan afgørelse efter søgsmål anlagt med påstand herom af en deltager, som ikke var blevet indstillet til udnævnelse, kunne desuden ikke føre til en ny vurdering af sidstnævntes situation med henblik på eventuel ansættelse i det omhandlede embede. For det andet kunne et sådant søgsmål i henhold til samme lovs ordning ikke støttes på et anbringende om en ukorrekt vurdering af kandidaternes opfyldelse af de kriterier, der blev taget hensyn til ved vedtagelsen af afgørelsen om fremlæggelse af indstillingen om udnævnelse. Den forelæggende ret fandt, at en sådan ordning i praksis ophævede enhver effektiv virkning af et søgsmål anlagt af en deltager, som ikke var blevet indstillet til udnævnelse, og den forelagde derfor i sin første anmodning om præjudiciel afgørelse Domstolen spørgsmål om ordningens forenelighed med EU-retten.

Efter denne første forelæggelse blev loven om domstolsrådet ændret igen i 2019. Som følge af denne ændring blev det for det første umuligt at anlægge søgsmål til prøvelse af domstolsrådets afgørelser om at indstille eller ikke indstille kandidater til udnævnelse til dommerembeder ved den øverste domstol. For det andet blev det ved denne ændring fastsat, at sådanne, fortsat verserende, søgsmål automatisk skulle indstilles, hvorved den forelæggende ret de facto blev frataget kompetencen til at træffe afgørelse i denne type søgsmål og muligheden for at få en besvarelse af de præjudicielle spørgsmål, som den havde forelagt Domstolen. Under disse omstændigheder spurgte den forelæggende ret i sin supplerende anmodning om præjudiciel afgørelse Domstolen, om denne nye ordning var i overensstemmelse med EU-retten.

#### Domstolens bemærkninger

Domstolens Store Afdeling fastslog for det første indledningsvis, at både samarbejdsordningen mellem de nationale domstole og Domstolen, som er fastlagt ved artikel 267 TEUF, og princippet om loyalt samarbejde som fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU er til hinder for lovændringer som de nævnte, der blev gennemført i Polen i 2019, såfremt det fremgår, at de specifikt har bevirket, at Domstolen forhindres i at træffe afgørelse om præjudicielle spørgsmål som dem, den var blevet

forelagt af den forelæggende ret, og at enhver mulighed for en national ret for i fremtiden på ny at forelægge tilsvarende spørgsmål udelukkes. Domstolen præciserede i denne henseende, at det tilkom den forelæggende ret, på grundlag af alle de relevante forhold og navnlig den sammenhæng, hvori den polske lovgiver havde vedtaget disse ændringer, at vurdere, om dette var tilfældet i den foreliggende sag.

Herefter udtalte Domstolen, at medlemsstaternes pligt til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre borgerne en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, som fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, ligeledes kan være til hinder for denne type lovændringer. Ifølge Domstolen er dette tilfældet, såfremt det fremgår – hvilket det ligeledes tilkom den forelæggende ret at vurdere på grundlag af alle de relevante forhold – at disse ændringer kan rejse rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt de dommere, som udnævnes på grundlag af domstolsrådets afgørelser, er uimodtagelige for påvirkning udefra, og navnlig for direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt, og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden. Sådanne ændringer kan således føre til, at disse dommere ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat.

For at nå til denne konklusion henviste Domstolen til, at de garantier for uafhængighed og upartiskhed, som kræves efter EU-retten, forudsætter, at der findes regler for udnævnelse af dommere. Domstolen fremhævede i øvrigt domstolsrådets afgørende rolle i proceduren for udnævnelse til et dommerembede ved den øverste domstol, idet den akt, som rådet vedtager om indstillingen, udgør en ufravigelig betingelse for, at kandidaten efterfølgende kan udnævnes. Den grad af uafhængighed, som domstolsrådet nyder i forhold til den lovgivende og den udøvende magt i Polen, kan således være relevant ved vurderingen af, om de dommere, som rådet udvælger, vil være i stand til at opfylde kravene om uafhængighed og upartiskhed. Domstolen anførte desuden, at den eventuelt manglende mulighed for domstolsprøvelse i forbindelse med en procedure for udnævnelse til dommerembeder ved en national øverste retsinstans kan vise sig at være problematisk, såfremt alle relevante kontekstuelle forhold, der kendetegner en sådan procedure i den omhandlede medlemsstat, kan skabe tvivl af systemisk karakter i offentligheden om, hvorvidt de dommere, der udnævnes efter denne procedure, er uafhængige og upartiske. Domstolen præciserede i denne henseende, at såfremt den forelæggende ret på grundlag af alle de relevante omstændigheder, som den havde nævnt i forelæggelsesafgørelsen, og navnlig de lovændringer, som for nylig havde berørt proceduren for udpegning af domstolsrådets medlemmer, måtte konkludere, at dette råd ikke giver tilstrækkelige garantier for uafhængighed, vil adgang til domstolsprøvelse for kandidater, som ikke er blevet udvalgt, være nødvendig for at medvirke til at beskytte proceduren for udnævnelse af de pågældende dommere mod direkte og indirekte påvirkning og i sidste instans undgå, at den nævnte rimelige tvivl kan opstå.

Endelig fastslog Domstolen, at såfremt den forelæggende ret nåede til den konklusion, at vedtagelsen af lovændringerne i 2019 skete i strid med EU-retten, forpligter princippet om EU-rettens forrang denne ret til at undlade at anvende disse ændringer, uanset om de er fastsat ved lov eller i forfatningen, og fortsat påtage sig den kompetence, som den tidligere havde til at træffe afgørelse i de sager, som var indbragt for den inden indførelsen af ændringerne.

Domstolen fandt for det andet, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er til hinder for lovændringer som de nævnte, der blev gennemført i Polen i 2018, såfremt det fremgår, at de kan rejse rimelig tvivl i offentligheden om, hvorvidt de således udnævnte dommere er uimodtagelige for påvirkning udefra og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden, og således kan føre til, at disse dommere ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde borgerne i et demokratisk samfund og en retsstat.

Det tilkom i sidste ende den forelæggende ret at tage stilling til, om dette var tilfældet i den foreliggende sag. Med hensyn til de betragtninger, som den forelæggende ret skulle tage hensyn til i denne henseende, fremhævede Domstolen, at de nationale bestemmelser om den domstolsprøvelse, der kan foretages i forbindelse med en procedure for udnævnelse til dommerembeder ved en national øverste retsinstans, kan vise sig at være problematiske med hensyn til de krav, der følger af EU-retten, såfremt de ophæver effektiviteten af den

søgsmålsadgang, som hidtil har eksisteret. Domstolen bemærkede for det første, at den omhandlede søgsmålsadgang efter lovændringerne i 2018 nu ingen reel effektiv virkning har og kun tilsyneladende giver adgang til domstolsprøvelse. Domstolen fremhævede for det andet, at de kontekstuelle forhold vedrørende alle de øvrige reformer, som for nylig havde berørt den øverste domstol og domstolsrådet, også skulle tages betragtning i den foreliggende sag. Domstolen fremhævede i denne henseende ud over den nævnte tvivl vedrørende domstolsrådets uafhængighed den omstændighed, at lovændringerne i 2018 blev indført meget kort tid inden, at domstolsrådet i sin nye sammensætning skulle tage stilling til de ansøgninger, såsom sagsøgernes, der var blevet indgivet til et anseligt antal dommerembeder, som skulle besættes ved den øverste domstol, og som var blevet erklæret ledige eller var nyoprettet som følge af ikrafttrædelsen af forskellige ændringer i loven om den øverste domstol.

Endelig præciserede Domstolen, at hvis den forelæggende ret nåede til den konklusion, at lovændringerne i 2018 tilsidesætter EU-retten, ville den i henhold til princippet om EU-rettens forrang have pligt til at undlade at anvende disse ændringer og i stedet anvende de tidligere gældende nationale bestemmelser, idet den selv skulle udøve prøvelsen i henhold til sidstnævnte bestemmelser.

---

**BEMÆRKNING:** Gennem en præjudiciel forelæggelse kan retterne i medlemsstaterne i forbindelse med retssager, der verserer for dem, forelægge Domstolen spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten eller gyldigheden af en EU-retsakt. Domstolen træffer ikke afgørelse i den nationale retsvist. Det tilkommer den nationale ret at afgøre sagen i overensstemmelse med Domstolens afgørelse, der på tilsvarende måde er bindende for andre nationale retter i sager vedrørende en tilsvarende problemstilling.

---

*Dette er et ikke-officielt dokument til mediernes brug og forpligter ikke Domstolen.*

*[Dommen](#) offentliggøres på webstedet CURIA på afsigelsesdagen.*

*Kontakt i Kontoret for Presse og Information: Gitte Stadler ☎ (+352) 4303 3127*

*Billeder fra domsafsigelsen er tilgængelige via »[Europe by Satellite](#)« ☎ (+32) 2 2964106*