



De successivt vidtagna ändringar av den polska lagen om Nationella domstolsrådet som innebär att det inte längre är möjligt att få till stånd en effektiv domstolsprövning av domstolsrådets beslut att för Republiken Polens president föreslå vem som ska tillsättas som domare vid Högsta domstolen, kan utgöra ett åsidosättande av unionsrätten.

Om det visar sig att unionsrätten har åsidosatts, innebär principen om unionsrättens företräde att den nationella domstolen ska underlåta att tillämpa sådana lagändringar.

Genom resolutioner som antogs i augusti 2018 beslutade Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, Polen) (nedan kallat KRS) att inte till Republiken Polens president lägga fram något förslag om att fem personer (nedan kallade klagandena) skulle tillsättas som domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen). Istället föreslog KRS att andra sökande skulle tillsättas på de berörda domartjänsterna. Klagandena överklagade dessa resolutioner till Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen, Polen), som är hänskjutande domstol i detta mål. Sådana överklaganden reglerades vid den aktuella tidpunkten av lagen om Nationella domstolsrådet (nedan kallad lagen om KRS), i dess lydelse enligt en lag från juli 2018. Däri föreskrevs att om inte alla de som deltagit i ett ärende om tillsättning av domartjänster vid Högsta domstolen överklagar den aktuella resolutionen från KRS, så vinner denna resolution laga kraft vad gäller den sökande som föreslagits för tjänsten; detta innebar att Republiken Polens president kunde tillsätta denna sökande på den aktuella domartjänsten. Om domstol – efter överklagande av en sökande som inte föreslagits för domartjänsten – eventuellt undanröjde en sådan resolution, så kunde det inte medföra en ny bedömning av huruvida vederbörande eventuellt skulle tillsättas på den aktuella domartjänsten. Vidare var det enligt nämnda regelverk inte möjligt att vid sådant överklagande åberopa att det gjorts en felaktig bedömning av huruvida sökandena uppfyllde de bedömningskriterier som ska beaktas då beslut fattas om vem som skulle föreslås för domartjänsten. I sin ursprungliga begäran om förhandsavgörande angav den hänskjutande domstolen att ett sådant regelverk innebär att den sökande som inte föreslås för den aktuella domartjänsten i praktiken inte kunde överklaga på ett verkningfullt sätt. Därför beslutade den hänskjutande domstolen att ställa frågor till EU-domstolen om detta regelverk kunde anses förenligt med unionsrätten.

Efter denna ursprungliga begäran om förhandsavgörande ändrades lagen om KRS på nytt år 2019. Denna lagändring innebar att det blev omöjligt att överklaga KRS beslut med förslag angående vem som skulle och vem som inte skulle tillsättas som domare vid Högsta domstolen. Vidare föreskrevs det att ännu anhängiga mål avseende sådana överklaganden skulle skrivas av från vidare handläggning; detta innebar att den hänskjutande domstolen inte längre var behörig att pröva sådana mål samt att den inte längre kunde få svar på de tolkningsfrågor som den ställt till EU-domstolen. Mot denna bakgrund beslutade den hänskjutande domstolen att ställa kompletterande tolkningsfrågor till EU-domstolen för att få klarhet i om detta nya regelverk kunde anses förenligt med unionsrätten.

Domstolens bedömning

EU-domstolen (stora avdelningen) finner, för det första, att både det system för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som inrättats genom artikel 267 FEUF och principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU utgör hinder för sådana lagändringar som de som gjorts år 2019 i

Polen, när det framgår att dessa lagändringar specifikt innebär att EU-domstolen förhindras att pröva sådana tolkningsfrågor som de som ställts av den hänskjutande domstolen och att det i framtiden inte längre är möjligt för en nationell domstol att ställa liknande frågor. EU-domstolen preciserar i detta avseende att det ankommer på den hänskjutande domstolen att – med beaktande av samtliga relevanta omständigheter och, i synnerhet, det sammanhang i vilket den polska lagstiftaren har antagit dessa lagändringar – bedöma huruvida så är fallet i förevarande mål.

EU-domstolen anser vidare att medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU att fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för enskilda rättssubjekt inom de områden som omfattas av unionsrätten kan utgöra hinder för sådana lagändringar. Så är fallet när det framgår – vilket det även här ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma på grundval av samtliga relevanta omständigheter – att dessa ändringar är ägnade att föranleda rimliga tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande pålitligheten hos de domare som tillsatts på grundval av resolutioner från KRS i förhållande till yttre omständigheter, särskilt i förhållande till direkt eller indirekt påverkan från den lagstiftande makten och den verkställande makten, samt beträffande dessa domares opartiskhet i förhållande till de intressen som konfronteras. Dyliga lagändringar kan därmed innebära att det framstår som att dessa domare inte är oavhängiga eller opartiska, vilket inverkar menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.

För att komma fram till denna slutsats erinrar EU-domstolen om att de skyddsregler som erfordras enligt unionsrätten för oavhängighet och opartiskhet förutsätter att det finns regler om utnämning av domare. EU-domstolen understryker dessutom KRS avgörande roll i förfarandet för tillsättning av domare vid Högsta domstolen, eftersom det beslut genom vilket KRS lämnar förslag angående vem som ska tillsättas som domare utgör en nödvändig förutsättning för att en sökande ska kunna utnämnas till domare. Frågan om i vilken utsträckning som KRS är oavhängigt i förhållande till den lagstiftande och den verkställande makten kan vara av relevans vid prövningen av om de domare som väljs ut av KRS kan uppfylla uppställda krav på oavhängighet och opartiskhet. Den omständigheten att det eventuellt inte är möjligt att vid domstol överklaga beslut i ärenden om tillsättning av domartjänster vid ett lands högsta domstol kan visa sig vara problematisk, när samtliga relevanta omständigheter i denna process i den aktuella medlemsstaten kan medföra att enskilda rättssubjekt systematiskt kan hysa tvivel beträffande de efter en sådan process tillsatta domarnas oavhängighet och opartiskhet. Om den hänskjutande domstolen – utifrån samtliga relevanta omständigheter som nämns i begäran om förhandsavgörande, och särskilt utifrån de lagändringar som nyligen påverkat förfarandet för tillsättning av ledamöter i KRS – finner att KRS inte erbjuder tillräckliga skyddsregler för oavhängighet, så måste den som ansökt om en domartjänst, men som inte valts ut för tjänsten, kunna överklaga KRS beslut vid domstol för att på så sätt motverka direkt eller indirekt påverkan vid handläggningen av domartillsättningsärenden; till syvende och sist handlar det därvid om att förhindra att enskilda rättssubjekt kan hysa rimligt tvivel på sätt som angetts ovan.

Slutligen slår EU-domstolen fast att om den hänskjutande domstolen kommer fram till att 2019 års lagändringar antagits i strid med unionsrätten, så innebär principen om unionsrättens företräde att den hänskjutande domstolen ska underlåta att tillämpa de aktuella lagändringarna, oavsett om dessa ändringar är lagfästa eller konstitutionsfästa, och följaktligen förklara sig vara behörig även fortsättningsvis att pröva de mål som anhängiggjorts vid den hänskjutande domstolen innan dessa ändringsåtgärder vidtogs.

EU-domstolen anser, för det andra, att artikel 19.1 andra stycket FEU utgör hinder för sådana lagändringar som de som gjorts år 2018 i Polen, när det framgår att dessa lagändringar är ägnade att föranleda rimliga tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande pålitligheten hos de domare som tillsatts i förhållande till yttre omständigheter, och beträffande dessa domares opartiskhet i förhållande till de intressen som konfronteras, vilket därmed kan innebära att det framstår som att dessa domare inte är oavhängiga eller opartiska, vilket inverkar menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.

Det ankommer i slutändan på den hänskjutande domstolen att uttala sig om huruvida så är fallet i förevarande mål. När det gäller de överväganden som den hänskjutande domstolen ska beakta i detta avseende, betonar EU-domstolen att de nationella bestämmelserna om tillgängliga rättsmedel i samband med ett förfarande för tillsättning av domartjänster vid ett lands högsta domstol kan visa sig vara problematiska utifrån de krav som följer av unionsrätten, om de innebär att det inte längre med effektiv verkan är möjligt att såsom tidigare vid domstol överklaga beslut av detta slag. EU-domstolen påpekar att det aktuella rättsmedlet, till följd av 2018 års lagändringar, numera helt saknar faktisk verkan; det kan därmed endast anses ge sken av att utgöra ett rättsmedel vid domstol. Vidare betonar EU-domstolen att man även ska beakta de bakgrundsomständigheter som avser alla de övriga reformer som nyligen påverkat Högsta domstolen och KRS. Utöver ovannämnda farhågor avseende KRS oavhängighet framhåller EU-domstolen dessutom att 2018 års lagändringar trädde i kraft mycket kort tid innan KRS, i sin nya sammansättning, hade att ta ställning till ansökningar gällande tillsättning av flera domartjänster vid Högsta domstolen som antingen var vakanta eller som nyligen inrättats som en följd av att olika ändringar av lagen om Högsta domstolen trätt i kraft, exempelvis beträffande de ansökningar som getts in av klagandena i förevarande fall.

EU-domstolen preciserar slutligen att om den hänskjutande domstolen kommer fram till att 2018 års lagändringar strider mot unionsrätten, så ska den, enligt principen om unionsrättens företräde, underlåta att tillämpa dessa lagändringar och istället tillämpa de nationella bestämmelser som tidigare var i kraft, och därvid själv företa den prövning som föreskrevs i sistnämnda bestämmelser.

PÅPEKANDE: 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.

Domen i [fulltext](#) publiceras på webbplatsen CURIA dagen för avkunnandet.

Kontaktperson för press: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127

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