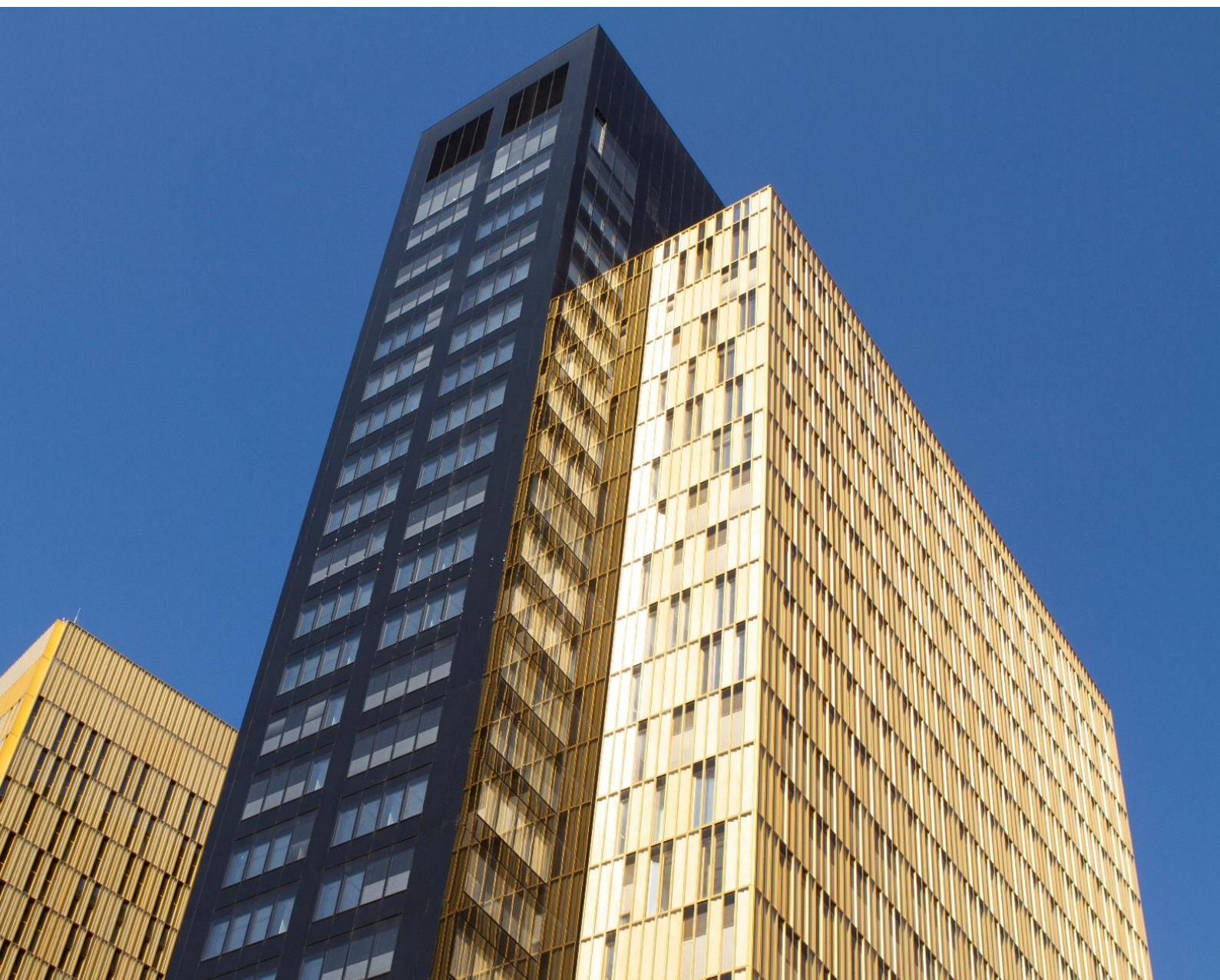




Tematiskt faktablad

Domstolarnas oavhängighet

Förord

Domstolens praxis avseende den unionsrättsliga principen om domstolsväsendets oavhängighet har under årens lopp berikats med ett mycket stort antal domar. Denna praxis, i vilken nämnda princip har behandlats ur olika vinklar, kännetecknas av mångfalden områden som berörs, vilka omfattar allt från förfarandena för utnämning av nationella domare till oskuldspresumtionen.

Denna praxis avser, för det första, kravet att de nationella domstolar som kan komma att ställa frågor till EU-domstolen ska vara oavhängiga, i syfte att säkerställa att det system med förhandsavgöranden som föreskrivs i artikel 267 FEUF fungerar väl. De kriterier för oavhängighet som domstolen har fastställt i sin praxis med avseende på artikel 267 FEUF har därefter tillämpats i andra sammanhang.

Således har, för det andra, ett betydande antal domar meddelats avseende domstolsväsendets oavhängighet i sammanhanget ett effektivt domstolsskydd i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU¹ och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).² Mot bakgrund av dessa bestämmelser har domstolen uttalat sig om de krav som nationella domstolar, som kan komma att pröva frågor om tolkningen och tillämpningen av unionsrätten, ska uppfylla i syfte att bland annat säkerställa iakttagandet av rättsstatsprincipen, som är ett av unionens värden som anges i artikel 2 FEU.³

Kraven avseende domstolars oavhängighet har, slutligen, beaktats i mål som rör området med frihet, säkerhet och rättvisa, vilket stadfästs i avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget, framför allt området straffrättsligt samarbetet (artiklarna 82–86 FEUF).

Det här faktabladet innehåller en översikt över domstolens praxis inom dessa tre områden.

¹ I denna bestämmelse föreskrivs att "medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten".

² I artikel 47 i stadgan fastställs rätten till ett effektivt rättsmedel och en opartisk domstol.

³ I artikel 2 FEU föreskrivs att "[u]nionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män."

Förteckning över relevanta rättsakter

Civilrättsligt samarbete

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 805/2004 av den 21 april 2004 om införande av en europeisk exekutionstitel för obestridda fordringar (EUT L 143, 2004, s. 15).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1215/2012 av den 12 december 2012 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (EUT L 351, 2012, s. 1).

Straffrättsligt samarbete

Rådets rambeslut **2002/584/RIF** av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 2002, s. 1), i dess lydelse enligt rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009 (EUT L 81, 2009, s. 24).

Europaparlamentets och rådets **direktiv (EU) 2016/343** av den 9 mars 2016 om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegången i straffrättsliga förfaranden (EUT L 65, 2016, s. 1).

Socialpolitik

Rådets direktiv **2000/78/EG** av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (EGT L 303, 2000, s. 16).

Europaparlamentets och rådets **direktiv 2006/54/EG** av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (EUT L 204, 2006, s. 23).

Principer, mål och uppgifter som följer av fördragen

Kommissionens **beslut 2006/928/EG** av den 13 december 2006 om inrättande av en mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption (EUT L 354, 2006, s. 56).

Skydd av personuppgifter

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1) (nedan kallad dataskyddsförordningen).

Innehållsförteckning

FÖRORD	3
FÖRTECKNING ÖVER RELEVANTA RÄTTSAKTER.....	4
I. OAVHÄNGIGHETEN HOS NATIONELLA DOMSTOLAR MED AVSEENDE PÅ FÖRFARANDET MED FÖRHANDSAVGÖRANDE	7
1. Begreppet domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF	7
2. Rätten för oavhängiga nationella domstolar att begära förhandsavgörande från EU-domstolen.....	12
II. OAVHÄNGIGHETEN HOS DOMARE OCH NATIONELLA DOMSTOLAR SOM ÄR BEHÖRIGA ATT TILLÄMPA UNIONSRÄTTEN	18
1. Utnämning.....	18
2. Yrkesetiska regler.....	37
3. Lön.....	42
4. Förordnande	44
5. Omplacering.....	46
6. Befordran	47
7. Disciplinärt ansvar	49
8. Skadeståndsansvar, immunitet mot åtal och avstängning.....	63
9. Domares oavsättlighet och pensionsålder	74
10. Domstols behörighet att pröva huruvida en domstol är oavhängig	79
III. OAVHÄNGIGHETEN HOS BESLUTSPROCESSEN I FÖRFARANDE FÖR TILLÄMPNING AV UNIONSRÄTTEN	81
IV. OAVHÄNGIGHETEN HOS NATIONELLA DOMSTOLAR INOM OMRÅDET MED FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA	84
1. Civilrättsligt samarbete	84
2. Straffrättsligt samarbete.....	86
2.1. Europeisk arresteringsorder	86
2.2. Oskuldspresumtion	95

I. Oavhängigheten hos nationella domstolar med avseende på förfarandet med förhandsavgörande

Domstolens praxis avseende kriterierna för domstolsväsendets oavhängighet utvecklades ursprungligen kring tolkningen av artikel 267 FEUF, enligt vilken endast en "domstol" i en medlemsstat har rätt eller, beroende på omständigheterna, skyldighet att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Tolkningen av denna bestämmelse har gett domstolen tillfälle att, inom ramen för prövningen av huruvida en begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning, definiera begreppet domstol och särskilt begreppet domstolsväsendets oavhängighet. Oavhängighet är nämligen ett av de krav som domstolen beaktar för att bedöma om ett hänskjutande organ är en "domstol" som är behörig att begära förhandsavgörande från EU-domstolen.⁴

1. Begreppet domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF

Dom av den 21 december 2023 (stora avdelningen), Krajowa Rada Sądownictwa (Bibehållande av domares ämbete) (C-718/21, [EU:C:2023:1015](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Artikel 267 FEUF – Begreppet domstol – Kriterier – Izba Kontroli Nadzyczajnej i Spraw Publicznych (avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) – Begäran om förhandsavgörande från en dömande sammansättning som inte är en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag – Avvisning"

Genom skrivelse av den 30 december 2020 informerade L.G., domare vid Sąd Okręgowy w K. (Regiondomstolen i K., Polen), Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, Polen) (nedan kallat KRS) om sin avsikt att fortsätta sin tjänstgöring efter uppnådd normal pensionsålder. Eftersom KRS beslutade att det saknades anledning att pröva ansökan, på grund av att preklusionsfristen för att inge en sådan hade löpt ut, väckte L.G. talan vid den hänskjutande domstolen. Denna domstol ställde sig tveksam till huruvida en nationell lagstiftning, enligt vilken verkan av en sådan förklaring från en domare är beroende av att KRS ger sitt tillstånd och i vilken det föreskrivs en absolut preklusionsfrist för denna förklaring, är förenlig med artikel 19.1 andra stycket FEU. Denna domstol hänsköt därför en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen.

Det hänskjutande organet består i det aktuella fallet av tre domare vid Izba Kontroli Nadzyczajnej i Spraw Publicznych (avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter) som inrättades vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) i samband

⁴ Se, exempelvis, dom av den 11 juni 1987, X(14/86, [EU:C:1987:275](#)), punkt 7, dom av den 17 september 1997, Dorsch Consult (C-54/96, [EU:C:1997:413](#)), punkt 23, och, mer nyligen, dom av den 29 mars 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, [EU:C:2022:235](#)), punkt 66, vilken presenteras i avsnitt II.1, som har rubriken "Utnämning".

med reformerna av det polska domstolsväsendet 2017.⁵ Dessa tre domare hade tillsatts vid denna avdelning med stöd av resolution nr 331/2018, vilken antogs av KRS den 28 augusti 2018 (nedan kallad resolution nr 331/2018).

Denna resolution upphävdes genom dom av den 21 september 2021 av Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen, Polen).⁶ I dom av den 8 november 2021, Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen⁷ (nedan kallad domen Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen), slog vidare Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) fast att kravet på en "domstol som upprättats enligt lag" i artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna⁸ hade åsidosatts till följd av det förfarande som på grundval av resolution nr 331/2018 ledde till tillsättningen av ledamöter i två dömande sammansättningar med tre domare vid avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter.

I sin dom slår domstolen (stora avdelningen) fast att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning, eftersom det hänskjutande organet inte utgör en "domstol" i den mening som avses i artikel 267 FEUF.

Domstolen erinrar inledningsvis om att vid bedömningen av huruvida det hänskjutande organet är en "domstol" i den mening som avses i artikel 267 FEUF, ska EU-domstolen beakta ett antal omständigheter, däribland om organet är inrättat enligt lag, om det är av stadigvarande karaktär, om dess jurisdiktion är av tvingande art, om förfarandet är kontradiktoriskt, om organet tillämpar rättsregler samt om det är oavhängigt. EU-domstolen har redan slagit fast att Högsta domstolen som sådan uppfyller dessa krav och har preciserat att när en begäran om förhandsavgörande har framställts av en nationell domstol, ska det presumeras att denna domstol uppfyller dessa krav oberoende av dess konkreta sammansättning. I ett förfarande för förhandsavgörande ankommer det nämligen inte på EU-domstolen – mot bakgrund av funktionsfördelningen mellan EU-domstolen och den nationella domstolen – att pröva huruvida beslutet om hänskjutande har antagits i enlighet med nationella regler om domstolarnas organisation och domstolsförfaranden.

Denna presumtion kan emellertid brytas när ett lagakraftvunnet domstolsavgörande meddelat av en domstol i en medlemsstat eller en internationell domstol leder till slutsatsen att den domare som utgör den hänskjutande domstolens dömande sammansättning inte är en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 andra

⁵ Denna avdelning, liksom en annan ny avdelning vid Högsta domstolen, Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål), inrättades i enlighet med ustawa o Sądzie Najwyższym (lag om Högsta domstolen) av den 8 december 2017, som trädde i kraft den 3 april 2018.

⁶ Denna dom meddelades till följd av domen av den 2 mars 2021, A. B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153), vilken presenteras i avsnitt II.1, som har rubriken "Utnämning".

⁷ CE:ECHR:2021:1108JUD 004986819.

⁸ Undertecknad i Rom den 4 november 1950.

stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).⁹

EU-domstolen påpekar i detta avseende att Europadomstolens dom Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen och Högsta förvaltningsdomstolens dom av den 21 september 2021 har vunnit laga kraft och specifikt rör de omständigheter under vilka domare vid avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter tillsattes med stöd av resolution nr 331/2018.

I domen Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen konstaterade Europadomstolen närmare bestämt att tillsättningarna av de domare som ingick i de berörda dömande sammansättningarna vid avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter uppenbart stred mot grundläggande nationella bestämmelser om förfarandet för tillsättning av domare. Det är visserligen riktigt att bland de sex domare som ingår i de dömande sammansättningar vid avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter som var aktuella i de mål som avgjordes genom domen Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen, är det endast en av dessa domare som ingår i den dömande sammansättning vid avdelningen som har framställt förevarande begäran om förhandsavgörande. Det framgår emellertid tydligt av domskälen i denna dom att de bedömningar som Europadomstolen har gjort gäller utan åtskillnad för samtliga de domare på avdelningen som tillsatts under liknande omständigheter och, i synnerhet, på grundval av resolution nr 331/2018.

Vidare ogiltigförklarade Högsta förvaltningsdomstolen, i domen av den 21 september 2021, resolution nr 331/2018, bland annat på grundval av konstateranden och bedömningar som i stor utsträckning överensstämde med dem i domen Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen.

Mot bakgrund av de konstateranden och bedömningar som följer av dessa två domar och av EU-domstolens egen praxis, prövar den huruvida presumptionen om iakttagande av kraven på en "domstol" i den mening som avses i artikel 267 FEUF ska anses ha motbevisats med avseende på det hänskjutande organet.

Domstolen understryker för det första att domarna i det hänskjutande organet har tillsatts vid avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter på förslag av KRS, det vill säga ett organ där 23 av de 25 ledamöterna, till följd av de lagändringar som genomfördes 2017 och 2018,¹⁰ har utsetts av den verkställande och lagstiftande makten eller är ledamöter i dessa. Den omständigheten att ett sådant organ som KRS, som deltar i förfarandet för tillsättning av domare, till övervägande del består

⁹ Se dom av den 29 mars 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, punkt 72), vilken presenteras i avsnitt II.1, som har rubriken "Utnämning".

¹⁰ Artikel 9bis i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lagen om Nationella domstolsrådet) av den 12 maj 2011, i dess lydelse enligt ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (lag om ändring av lagen om Nationella domstolsrådet och vissa andra lagar) av den 8 december 2017, som trädde i kraft den 17 januari 2018, och ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (lagen om ändring av lagen om de allmänna domstolarnas organisation och vissa andra lagar) av den 20 juli 2018, som trädde i kraft den 27 juli 2018.

av ledamöter som valts ut av den lagstiftande makten kan visserligen inte i sig föranleda tvivel om att de domare som tillsatts efter detta förfarande är en domstol som har inrättats enligt lag och att de domare som tillsatts efter detta förfarande är oavhängiga. Det förhåller sig emellertid annorlunda när denna omständighet, i kombination med andra relevanta omständigheter och de villkor under vilka ledamöterna har valts ut, leder till att sådana tvivel uppstår. Lagändringarna avseende KRS skedde samtidigt som en omfattande reform av Högsta domstolen antogs, vilken bland annat omfattade inrättandet av två nya avdelningar vid denna domstol och en sänkning av pensionsåldern för domare vid nämnda domstol. Dessa ändringar skedde således vid en tidpunkt då många domartjänster vid Högsta domstolen som förklarats vakanta eller nyinrättade snart skulle tillsättas.

För det andra har avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter som inrättats *ex nihilo* tilldelats behörighet på särskilt känsliga områden, såsom tvister vid val och folkomröstningar, eller extraordinära rättsmedel som gör det möjligt att få lagakraftvunna avgöranden från allmänna domstolar eller andra avdelningar vid Högsta domstolen ogiltigförklarade.

För det tredje har, parallellt med de ovannämnda lagändringarna, reglerna om tillgängliga rättsmedel mot KRS resolutioner med förslag på kandidater till tillsättning av domartjänster vid Högsta domstolen ändrats väsentligt, vilket innebär att effektiviteten i sådana överklaganden omintetgörs. I detta avseende understryker domstolen även att de begränsningar som infördes genom de sistnämnda ändringarna endast avsåg överklaganden av KRS resolutioner om kandidaturer till domartjänster vid Högsta domstolen, medan KRS resolutioner om kandidaturer till domartjänster vid andra nationella domstolar fortfarande omfattades av det system med allmän domstolsprövning som tidigare var i kraft.¹¹

För det fjärde påpekade EU-domstolen, i domen i målet W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning),¹² att när den ledamot av avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter som berördes av det mål som avgjordes genom den domen tillsattes på grundval av resolution nr 331/2018, hade Högsta förvaltningsdomstolen, vid vilken talan om ogiltigförklaring av denna resolution väckts, den 27 september 2018 beslutat om inhibition av resolutionen. Samma omständighet gäller tillsättningen av de tre ledamöter som ingår i det hänskjutande organet. Den omständigheten att Republiken Polens president skyndsamt och utan att vänta på att få kännedom om skälen för beslutet av den 27 september 2018 genomförde de aktuella tillsättningarna på grundval av resolution nr 331/2018, trots att denna resolution inhiberats genom nämnda beslut,

¹¹ Dom av den 2 mars 2021, A. B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153, punkterna 157, 162 och 164), vilken presenteras i avsnitt II.1, som har rubriken "Utnämning".

¹² Dom av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning) (C-487/19, EU:C:2021:798), vilken presenteras i avsnitten "II.1. Utnämning" och "II.5. Omplacering".

utgjorde att allvarligt åsidosättande av maktfördelningsprincipen, som är kännetecknande för hur en rättsstat fungerar.

För det femte, trots att talan om ogiltigförklaring av resolution nr 331/2018 hade väckts vid Högsta förvaltningsdomstolen, som vilandeförklarade målet i avvaktan på EU-domstolens dom i mål C-824/18, A.B. m.fl.,¹³ antog den polska lagstiftaren en lag som bland annat föreskrev att samtliga framtida överklaganden av KRS resolutioner avseende tillsättning av domartjänster vid Högsta domstolen skulle undantas och att pågående mål skulle avskrivas från vidare handläggning.¹⁴ När det gäller de ändringar som införts genom denna lag har EU-domstolen redan slagit fast att sådana ändringar, särskilt när de betraktas tillsammans med en rad andra kontextuella omständigheter, tyder på att den polska lagstiftande makten har agerat med det specifika syftet att hindra varje möjlighet till domstolsprövning av resolutionerna i fråga.¹⁵

För det sjätte och slutligen preciserar domstolen att även om verkningarna av den ovannämnda domen från Högsta förvaltningsdomstolen av den 21 september 2021 visserligen inte avser giltigheten och verkan av de presidentdekret som avser tillsättning av de berörda domartjänsterna, är det inte desto mindre så, att den rättsakt genom vilken KRS föreslår en kandidat till en domartjänst vid Högsta domstolen utgör ett nödvändigt villkor för att denna kandidat ska kunna tillsättas på en sådan tjänst av Republiken Polens president.

Sammanfattningsvis finner domstolen att samtliga såväl systematiska som faktiska omständigheter, vilka kännetecknade hur de tre domare vid avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter som utgör det hänskjutande organet i förevarande mål, tillsatts får till följd att det hänskjutande organet inte är en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 andra stycket i stadgan, och följaktligen inte utgör en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF. Dessa omständigheter kan nämligen ge upphov till rimliga tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande huruvida de berörda domarna och den dömande sammansättning i vilken de ingår är oavhängiga i förhållande till yttre omständigheter, särskilt vad gäller direkt eller indirekt påverkan från den lagstiftande och den verkställande makten i landet, och beträffande deras neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras. Dessa omständigheter kan således leda till att dessa domare och detta organ inte framstår som oavhängiga eller opartiska, vilket kan skada det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.

¹³ Dom av den 2 mars 2021, A. B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153), vilken presenteras i avsnitt II.1, som har rubriken "Utnämning".

¹⁴ Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (lag om ändring av lagen om Nationella domstolsrådet och av förvaltningsprocesslagen) av den 26 april 2019, som trädde i kraft den 23 maj 2019.

¹⁵ Dom av den 2 mars 2021, A. B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153, punkterna 137 och 138), vilken presenteras i avsnitt II.1, som har rubriken "Utnämning".

2. Rätten för oavhängiga nationella domstolar att begära förhandsavgörande från EU-domstolen

Dom av den 15 juli 2021 (stora avdelningen), kommissionen/Polen (Disciplinära förfaranden gentemot domare) (C-791/19, [EU:C:2021:596](#))

”Fördragsbrott – Regelverk med disciplinåtgärder mot domare – Rättsstaten – Domares oavhängighet – Effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Disciplinära åtgärder på grund av innehållet i domstolarnas avgöranden – Disciplinära domstolar som är oavhängiga och har inrättats enligt lag – Iakttagande av skäliga tidsfrister och rätten till försvar inom ramen för disciplinära förfaranden – Artikel 267 FEUF – Begränsning av de nationella domstolarnas rätt och skyldighet att begära förhandsavgörande från EU-domstolen”

Under 2017 införde Polen ett nytt regelverk med disciplinåtgärder mot domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) och vid de allmänna domstolarna. Inom ramen för denna lagstiftningsreform inrättades en ny avdelning, Izba Dyscyplinarna (nedan kallad avdelningen för disciplinära mål), vid Högsta domstolen. Denna avdelning fick bland annat i uppgift att pröva disciplinära mål avseende domare vid Högsta domstolen och, i andra instans, mål avseende domare vid de allmänna domstolarna.

Kommissionen ansåg att Polen hade åsidosatt sina skyldigheter enligt unionsrätten genom att införa detta nya regelverk med disciplinära åtgärder,¹⁶ och inledde således ett fördragsbrottsförfarande vid domstolen. Kommissionen gjorde bland annat gällande att regelverket med disciplinåtgärder inte kunde säkerställa varken oavhängigheten eller opartiskheten hos avdelningen för disciplinära mål, vilken bestod uteslutande av domare som valts ut av Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, Polen) (nedan kallat KRS), där tjugotre av tjugofem ledamöter hade utsetts av politiska myndigheter.

Genom förevarande dom bifaller domstolen (stora avdelningen) kommissionens talan om fördragsbrott. Domstolen konstaterar inledningsvis att det nya regelverket med disciplinära åtgärder mot domare undergräver deras oavhängighet. Detta regelverk innebär dessutom att de berörda domarna inte på ett oavhängigt sätt kan iakttä de skyldigheter som åvilar dem inom ramen för förfarandet för att begära förhandsavgörande.

¹⁶ Kommissionen ansåg att Polen hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU – i vilken det föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – och enligt artikel 267 andra och tredje styckena FEUF – som föreskriver en möjlighet (andra stycket), för vissa nationella domstolar, och en skyldighet för andra nationella domstolar (tredje stycket) att begära ett förhandsavgörande.

Det konstateras även att Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 267 andra och tredje stycket FEUF genom att tillåta att nationella domstolars rätt att hänskjuta frågor till EU-domstolen med begäran om förhandsavgörande begränsas till följd av risken för ett disciplinärt förfarande. Nationella bestämmelser som innebär att nationella domare kan bli föremål för disciplinära förfaranden på grund av att de har hänskjutit en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen kan nämligen inte tillåtas, eftersom de kan inverka menligt på de berörda nationella domstolarnas faktiska utövande av den möjlighet och den skyldighet att vända sig till EU-domstolen som ges i sistnämnda unionsrättsliga bestämmelser, och på det system för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som inrättas genom fördragen för att säkerställa unionsrättens enhetliga tolkning och fulla verkan.¹⁷

Dom av den 23 november 2021 (stora avdelningen), IS (Hänskjutandebeslutets rättsstridighet) (C-564/19, [EU:C:2021:949](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Straffrättsligt samarbete – Direktiv 2010/64/EU – Artikel 5 – Tolkningens och översättningens kvalitet – Direktiv 2012/13/EU – Rätt till information vid straffrättsliga förfaranden – Artiklarna 4.5 och 6.1 – Rätt att bli underrättad om anklagelsen – Rätt till tolkning och översättning – Direktiv 2016/343/EU – Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol – Artikel 48.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 267 FEUF – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Upptagande till prövning – Överklagande i lagens intresse av ett beslut om att begära förhandsavgörande – Disciplinärt förfarande – Den högsta domstolsinstansens behörighet att förklara begäran om förhandsavgörande rättsstridig”

Pesti Központi Kerületi Bíróság (Distriktsdomstolen i Pest, Ungern) hade att pröva ett brottmål mot en svensk medborgare. Under det första förhöret vid den utredande myndigheten underrättades den tilltalade, som inte förstod ungerska och som biträdades av en svenskspråkig tolk, om misstankarna mot honom. Det finns emellertid inga uppgifter om hur tolken hade valts ut, om hur dennes kompetens kontrollerades eller om tolken och den tilltalade förstod varandra. Det finns nämligen inte något officiellt register över översättare och tolkar i Ungern, och i den ungerska lagstiftningen anges inte vem som kan utses till översättare eller tolk i ett straffrättsligt förfarande, och inte heller enligt vilka kriterier. Enligt den domstol som hade att pröva målet kunde således varken advokaten eller domstolen göra en kvalitetskontroll av tolkningen. Under dessa omständigheter ansåg samma domstol att den tilltalades rätt att bli informerad om sina rättigheter och rätt till försvar eventuellt hade åsidosatts.

Den hänskjutande domstolen beslutade därför att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen, om huruvida den ungerska lagstiftningen är förenlig med

¹⁷ Se även dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv) (C-204/21, EU :C:2023 :442), vilken presenteras i avsnitt II.7, som har rubriken ”Disciplinärt ansvar”.

direktiv 2010/64¹⁸ om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden och direktiv 2012/13¹⁹ om rätten till information vid sådana förfaranden. För det fall att den ungerska lagstiftningen inte anses vara förenlig med nämnda direktiv sökte den hänskjutande domstolen även klarhet i huruvida det straffrättsliga förfarandet kunde fortsätta att handläggas i den tilltalades utelämnande, vilket är möjligt enligt ungersk rätt i vissa fall när den tilltalade inte närvarar vid förhandlingen.

Efter denna inledande begäran om förhandsavgörande prövade Kúria (Högsta domstolen, Ungern) ett överklagande i lagens intresse som den ungerska allmänna åklagaren hade ingett av beslutet om hänskjutande. Nämnda domstol slog fast att beslutet om hänskjutande var rättsstridigt, dock utan att detta påverkade det beslutets rättsverkningar, med motiveringen att de frågor som ställts inte var relevanta och nödvändiga för att avgöra det berörda nationella målet. På samma grunder som de som låg till grund för Kúrias (Högsta domstolen) avgörande inleddes ett disciplinärt förfarande, som därefter återkallades, mot domaren vid den hänskjutande domstolen. Den hänskjutande domstolen ansåg att det var oklart om ett sådant förfarande och Kúrias (Högsta domstolen) avgörande var förenliga med unionsrätten och vilken inverkan det avgörandet hade på den fortsatta handläggningen av det nationella målet, och ingav därför en kompletterande begäran om förhandsavgörande i detta avseende.

Domstolen (stora avdelningen) anser för det första att det system för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som inrättats genom artikel 267 FEUF utgör hinder mot att en medlemsstats högsta domstol, efter ett överklagande i lagens intresse, slår fast att en begäran om förhandsavgörande som har ingetts av en lägre instans är rättsstridig, utan att detta påverkar rättsverkningarna av beslutet om hänskjutande, med motiveringen att de frågor som ställts inte är relevanta och nödvändiga för att avgöra det nationella målet. En sådan lagenlighetsprövning liknar nämligen en prövning av huruvida en begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning, vilken EU-domstolen är ensam behörig att göra. Ett sådant konstaterande att begäran är rättsstridig kan dessutom försvaga auktoriteten av de svar som EU-domstolen kommer att ge den hänskjutande domstolen och begränsa utövandet av de nationella domstolarnas behörighet att begära förhandsavgörande från EU-domstolen. Följaktligen kan det effektiva domstolsskyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten begränsas.

Under sådana omständigheter innebär principen om unionsrättens företräde att den lägre domstolsinstansen är skyldig att underlåta att tillämpa avgörandet från den berörda medlemsstatens högsta domstol. Denna slutsats påverkas inte av att EU-domstolen senare eventuellt slår fast att de tolkningsfrågor som nämnda lägre domstolsinstans har ställt inte kan tas upp till prövning.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU av den 20 oktober 2010 om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden (EGT L 280, 2010, s. 1).

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/13/EU av den 22 maj 2012 om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden (EUT L 142, 2012, s. 1).

Domstolen konstaterar för det andra att unionsrätten utgör hinder mot att ett disciplinärt förfarande inleds mot domaren vid en nationell domstol på grund av att vederbörande har framställt en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen, då blotta risken för att bli föremål för ett sådant förfarande kan inverka menligt på det system som föreskrivs i artikel 267 FEUF och på domarens oavhängighet, vilken är väsentlig för att detta system ska fungera väl. Ett sådant förfarande kan dessutom avskräcka samtliga nationella domstolar från att begära förhandsavgörande, vilket skulle kunna äventyra en enhetlig tillämpning av unionsrätten.

Dom av den 21 december 2021 (stora avdelningen), Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, [EU:C:2021:1034](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Beslut 2006/928/EG – Mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption – Art och rättslig verkan – Bindande för Rumänien – Rättsstaten – Domstolarnas oavhängighet – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Korruptionsbekämpning – Skydd för unionens ekonomiska intressen – Artikel 325.1 FEUF – PIF-konventionen – Brottmålsförfaranden – Domar från Curtea Constituțională (Författningsdomstolen, Rumänien) om lagenligheten av viss bevisprövning och den dömande sammansättningen i mål om allvarlig korruption – Skyldighet för de nationella domstolarna att fullt ut iaktta avgörandena från Curtea Constituțională (Författningsdomstolen) – Disciplinansvar för domare om dessa avgöranden inte iakttas – Behörighet att inte tillämpa avgöranden från Curtea Constituțională (Författningsdomstolen) som inte är förenliga med unionsrätten – Principen om unionsrättens företräde”

Dessa mål var en förlängning av den reform av rättsväsendet och korruptionsbekämpningen i Rumänien som redan blivit föremål för en tidigare dom från EU-domstolen²⁰. Denna reform övervakas sedan år 2007 på unionsnivå i enlighet med den samarbets- och kontrollmekanism som inrättades genom beslut 2006/928 i samband med Rumäniens anslutning till unionen.

I dessa mål uppkom frågan huruvida tillämpningen av den rättspraxis som följde av olika avgöranden från Curtea Constituțională a României (Författningsdomstolen, Rumänien), avseende straffprocessrättsliga bestämmelser som var tillämpliga i mål om bedrägeri och korruption, eventuellt stred mot unionsrätten, bland annat de bestämmelser i unionsrätten som syftar till att skydda unionens ekonomiska intressen, säkerställa domstolarnas oavhängighet och rättsstatsprincipen, liksom principen om unionsrättens företräde.

I målen C-357/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19 hade Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen, Rumänien) (nedan kallad Högsta domstolen) dömt flera

²⁰ Dom av den 18 maj 2021, Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, EU:C:2021:393), vilken presenteras i avsnitt II.8, som har rubriken ”Skadeståndsansvar, immunitet mot åtal och avstängning”.

personer, inklusive före detta parlamentsledamöter och ministrar, för mervärdesskattebedrägeri samt korruption och handel med inflytande, bland annat i samband med förvaltning av EU-fonder. Författningsdomstolen upphävde dessa beslut på grund av den rättsstridiga sammansättningen av de dömande sammansättningarna, med motiveringen dels att de mål som Högsta domstolen hade avgjort i första instans borde ha prövats av en sammansättning specialiserad på området korruptionsbrott,²¹ dels att samtliga domare i den dömande sammansättningen borde ha utsetts genom lottning i de mål som Högsta domstolen hade avgjort i andra instans.²²

I mål C-379/19 väcktes åtal vid Tribunalul Bihor (Domstolen för Bihor, Rumänien) mot flera personer rörande korruptionsbrott och handel med inflytande. I samband med en begäran om att bevisning skulle lämnas utan avseende ställdes den domstolen inför praxis från Författningsdomstolen, som förklarar det grundlagsstridigt att inhämta bevisning i brottmål med hjälp av den rumänska underrättelsetjänsten, vilket innebar att den berörda bevisningen retroaktivt skulle uteslutas från det straffrättsliga förfarandet.²³

Under dessa omständigheter önskade Högsta domstolen och Domstolen för Bihor att EU-domstolen skulle klargöra huruvida dessa avgöranden från Författningsdomstolen var förenliga med unionsrätten.²⁴ Domstolen för Bihor frågade först huruvida samarbets- och kontrollmekanismen samt de rapporter som kommissionen upprättat inom ramen för den mekanismen är bindande.²⁵ Högsta domstolen tog även upp frågan om en eventuell risk för systemisk straffrihet på området bedrägeri- och korruptionsbekämpning. Slutligen ville dessa domstolar även få klarhet i huruvida principen om unionsrättens företräde och principen om domstolarnas oavhängighet gör det möjligt för dem att inte tillämpa ett avgörande från Författningsdomstolen, trots att det enligt rumänsk rätt är en disciplinförseelse för en domare att inte följa ett avgörande från Författningsdomstolen.

Principen om unionsrättens företräde hindrar att de nationella domstolarna, vid äventyr av disciplinåtgärder, inte får sätta åt sidan avgöranden från Författningsdomstolen som strider mot unionsrätten.

Domstolen erinrar om att den i sin praxis avseende EEG-fördraget har fastställt principen om gemenskapsrättens företräde, som ska förstås så, att den rätten har företräde framför medlemsstaternas nationella rätt. Domstolen har i detta avseende konstaterat att införandet genom EEG-fördraget av en egen rättsordning, som godtagits av medlemsstaterna på grundval av ömsesidighet, får till följd att de inte mot denna

²¹ Dom av den 3 juli 2019, nr 417/2019.

²² Dom av den 7 november 2018, nr 685/2018.

²³ Dom av den 16 februari 2016, nr 51/2016, dom av den 4 maj 2017, nr 302/2017, och dom av den 16 januari 2019, nr 26/2019.

²⁴ Artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU, artikel 325.1 FEUF, artikel 2 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, undertecknad i Bryssel den 26 juli 1995 och bilagd rådets akt av den 26 juli 1995 (EGT C 316, 1995, s. 48), samt beslut 2006/928.

²⁵ Enligt Författningsdomstolens dom nr 104/2018 av den 6 mars 2018 kan beslut 2006/928 inte utgöra en referensnorm vid en prövning av grundlagsenlighet.

rättsordning kan göra gällande en senare ensidig åtgärd eller nationella rättsregler, av vilka slag de än är. Den rättsordningen skulle då förlora sin gemenskapskaraktär och den rättsliga grunden för själva gemenskapen sätts i fråga. Dessutom kan genomförandet av gemenskapsrätten inte variera från en stat till en annan på grund av senare nationell lagstiftning utan att äventyra förverkligandet av EEG-fördragets mål och utan att leda till en diskriminering som är förbjuden genom det fördraget. Domstolen har således slagit fast att även om EEG-fördraget ingåtts i form av ett internationellt avtal, utgör det icke desto mindre en rättslig gemenskaps konstitutionella urkund, och de väsentliga kännetecknen för den sålunda skapade gemenskapsrättsordningen utgörs särskilt av dess företrädare framför medlemsstaternas rättsordningar och den direkta effekten hos en hel rad bestämmelser som tillämpas på såväl medlemsstaternas medborgare som medlemsstaterna själva.

Domstolen påpekar att dessa väsentliga särdrag i unionens rättsordning och vikten av att iakttas unionsrätten har bekräftats genom den förbehållslösa ratificeringen av fördragen om ändring av EEG-fördraget och särskilt Lissabonfördraget. Vid antagandet av detta fördrag var nämligen konferensen med företrädare för medlemsstaternas regeringar skyldig att i sin förklaring nr 17 om företrädare, som fogats till slutakten från den regeringskonferens som antog Lissabonfördraget, uttryckligen erinra om att fördragen och den rätt som antas av unionen på grundval av fördragen i enlighet med domstolens fasta rättspraxis har företrädare framför medlemsstaternas rätt på de villkor som fastställs i nämnda rättspraxis.

Domstolen tillfogar att artikel 4.2 FEU föreskriver att unionen ska respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen. Unionen kan endast iakttas en sådan likhet om medlemsstaterna, i enlighet med principen om unionsrättens företrädare, inte kan göra gällande en ensidig åtgärd mot unionens rättsordning, oavsett vilken åtgärd det är fråga om. Domstolen påpekar i detta sammanhang även att det ankommer på domstolen att, vid utövandet av sin exklusiva behörighet att slutgiltigt tolka unionsrätten, precisera räckvidden av principen om unionsrättens företrädare beträffande de relevanta bestämmelserna i unionsrätten. Denna räckvidd kan inte vara beroende av hur bestämmelser i nationell rätt tolkas eller av en nationell domstols tolkning av unionsrättsliga bestämmelser vilken inte överensstämmer med EU-domstolens tolkning.

Enligt domstolen har principen om unionsrättens företrädare verkningar gentemot samtliga organ i en medlemsstat, och nationella bestämmelser, inbegripet grundlagsbestämmelser, kan inte utgöra hinder för detta. De nationella domstolarna är skyldiga att, med stöd av sin egen behörighet, underlåta att tillämpa nationell lagstiftning eller praxis, som strider mot unionsbestämmelser med direkt effekt, utan att vare sig begära eller avvakta ett föregående upphävande av denna genom ett lagstiftningsförfarande eller annat konstitutionellt förfarande.

Den omständigheten att nationella domare inte utsätts för disciplinära förfaranden eller disciplinåtgärder för att ha utövat möjligheten att vända sig till EU-domstolen med stöd av artikel 267 FEUF, vilken omfattas av deras exklusiva behörighet, utgör en garanti som

är en inneboende del av deras oavhängighet. Om en nationell domstol, mot bakgrund av en dom från EU-domstolen, skulle finna att praxis från den nationella författningsdomstolen strider mot unionsrätten, kan den omständigheten att den nationella domstolen underlåter att tillämpa nämnda rättspraxis därför inte medföra att domaren ådrar sig disciplinansvar.

II. Oavhängigheten hos domare och nationella domstolar som är behöriga att tillämpa unionsrätten

Domstolen har i ett stort antal domar, som har meddelats till följd av förfaranden för förhandsavgörande såväl som fördragsbrottsförfaranden, tolkat artikel 19 FEU och artikel 47 i stadgan mot bakgrund av artikel 2 FEU, enligt vilken unionen ska bygga bland annat på rättsstatsprincipen. Vid tolkningen av denna primärrätt har domstolen haft möjlighet att ange vilka krav som följer av principen om domstolsväsendets oavhängighet och som de nationella domstolarna ska uppfylla vad gäller allt från utnämningen av domare till pensioneringen av dem. Presentationen nedan av domstolens praxis följer de olika skedena i en domares karriär.

Av denna praxis följer att principen om oavhängighet innefattar två aspekter. Den första är en yttre aspekt som förutsätter att organet är skyddat från eventuella yttre ingripanden eller påtryckningar som kan äventyra dess medlemmars oberoende prövning av de tvister som de ska avgöra. Den andra är en inre aspekt som liknar begreppet opartiskhet och avser att avståndet gentemot parterna och deras respektive intressen vad gäller saken i målet ska vara detsamma.²⁶

1. Utnämning

Dom av den 19 november 2019 (stora avdelningen), A. K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen) (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, [EU:C:2019:982](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2000/78/EG – Likabehandling i arbetslivet – Förbud mot diskriminering på grund av ålder – Sänkning av pensionsåldern för domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) – Artikel 9.1 – Rätt till rättsmedel – Artikel 47 i Europeiska

²⁶ Dom av den 19 september 2006, Wilson (C-506/04, [EU:C:2006:587](#)), punkterna 50–52, dom av den 31 januari 2013, D. och A. (C-175/11, [EU:C:2013:45](#)), punkt 96, och, nyligen, dom av den 21 december 2023, Krajowa Rada Sądownictwa (Bibehållande av domares ämbete) (C-718/21, EU:C:2023:1015), punkt 61, vilken presenteras i avsnitt I.1, som har rubriken ”Begreppet domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF”.

unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Effektivt domstolsskydd – Principen om domares oavhängighet – Inrättande av en ny avdelning inom Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), med behörighet att bland annat handlägga mål angående pensionering av domare vid nämnda domstol – Avdelning som är sammansatt av domare som nyligen tillsatts av Republiken Polens president på förslag av Nationella domstolsrådet – Nationella domstolsrådets oavhängighet – Befogenhet att underlåta att tillämpa nationell lagstiftning som strider mot unionsrätten – Unionsrättens företrädare”

I sin dom, som avkunnades efter skyndsam handläggning, slog domstolen (stora avdelningen) fast att den i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna föreskrivna och på ett specifikt rättsområde i direktiv 2000/78 stadfästa rätten till ett effektivt rättsmedel utgör hinder för att ett organ som inte utgör en oavhängig och opartisk domstol kan tillerkännas exklusiv behörighet i mål där unionsrätten tillämpas. Detta är fallet då de objektiva villkor under vilka det aktuella organet inrättats och det som är kännetecknande för organet samt det sätt på vilket organets ledamöter har tillsatts kan föranleda rimligt tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande pålitligheten hos organet i förhållande till yttre omständigheter, särskilt i förhållande till direkta eller indirekta påtryckningar från den lagstiftande och den verkställande makten, och beträffande organets neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras. Dessa omständigheter skulle därmed kunna innebära att nämnda organ inte framstår som oavhängigt eller opartiskt på ett sätt som inverkar menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolväsendet i ett demokratiskt samhälle. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att med beaktande av samtliga relevanta omständigheter avgöra om detta är fallet när det gäller ett sådant organ som den nyinrättade avdelningen för disciplinära mål vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen). Principen om unionsrättens företrädare ska i ett sådant fall tolkas så, att den hänskjutande domstolen ska underlåta att tillämpa den nationella bestämmelse som föreskriver att detta organ är exklusivt behörigt att pröva mål om pensionering av domare vid Högsta domstolen, så att målen kan avgöras av en domstol som uppfyller ovannämnda krav på oavhängighet och opartiskhet och som skulle ha varit behörig på det aktuella området om nämnda bestämmelse inte hade utgjort hinder däremot.

I målen vid den hänskjutande domstolen hade tre polska domare (vid Högsta förvaltningsdomstolen och vid Högsta domstolen) bland annat gjort gällande att förbudet mot diskriminering i arbetslivet på grund av ålder åsidosatts av den anledningen att de förtidspensionerats i enlighet med den nya lagen av den 8 december 2017 om Högsta domstolen. Efter en lagändring 2018 avser nämnda lag visserligen inte längre de domare som – i likhet med de domare som var klagande i de nationella målen – redan var i tjänst vid Högsta domstolen per den dag som nämnda lag trädde i kraft, vilket innebär att dessa domare har kvarstått eller återinsatts i tjänst. Trots detta ansåg den hänskjutande domstolen emellertid sig ha att ta ställning till ett processuellt spørsmål. Trots att denna typ av mål normalt sett omfattas av behörigheten för den nyinrättade avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen, ville den

hänskjutande domstolen nämligen få klarhet i huruvida den – med anledning av att det framstod som oklart om denna avdelning var att anse som oavhängig – skulle underlåta att tillämpa nationella bestämmelser om behörighetsfördelning och i förekommande fall själv pröva målen i sak.

I ett första skede slog EU-domstolen fast att såväl artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna som artikel 19.1 andra stycket FEU är tillämpliga i målen. Därefter erinrade EU-domstolen om att kravet på oavhängiga domstolar är en del av kärninnehållet i rätten till ett effektivt domstolsskydd och i den grundläggande rätten till en rättvis rättegång, och dessa är av vital betydelse för att garantera att samtliga de rättigheter som enskilda tillerkänns enligt unionsrätten skyddas och att medlemsstaternas gemensamma värden som anges i artikel 2 FEU, bland annat rättsstatsprincipen, upprätthålls. EU-domstolen erinrade sedan i detalj om sin rättspraxis angående omfattningen av detta oavhängighetskrav och påpekade bland annat att enligt maktfördelningsprincipen, som är kännetecknande för hur en rättsstat fungerar, ska domstolarnas oavhängighet garanteras gentemot den lagstiftande och den verkställande makten.

I ett andra skede betonade EU-domstolen de specifika omständigheter som ska bli föremål för den hänskjutande domstolens prövning då den bedömer om avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen kan erbjuda tillräckliga garantier med avseende på oavhängighet.

EU-domstolen angav för det första att blotta omständigheten att det är Republiken Polens president som tillsätter ledamöterna vid nämnda avdelning inte i sig kan anses innebära att dessa ledamöter står i ett beroendeförhållande till den politiska makten, ej heller att det går att ifrågasätta deras opartiskhet, om ledamöterna – när de väl tillsatts – inte blir föremål för påtryckningar och inte mottar några instruktioner för sin tjänsteutövning. Att Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet) – som har i uppdrag att föreslå vilka domare som ska tillsättas – deltar i handläggningen av ett ärende om tillsättning av domare kan visa sig vara ägnat att på ett objektivt sätt reglera det bedömningsutrymme som Republiken Polens president har då presidenten utövar sin behörighet i detta avseende. Detta är emellertid fallet endast om organet i sig är oavhängigt i tillräcklig utsträckning i förhållande till den lagstiftande och den verkställande makten och i förhållande till Republiken Polens president. EU-domstolen preciserade i detta avseende att vid denna prövning ska samtliga omständigheter beaktas, såväl rättsliga som faktiska sådana, med avseende på både hur det nya polska Nationella domstolsrådets ledamöter har utnämnts och hur detta råd konkret fullgör sin uppgift att värna domstolarnas och domarnas oavhängighet. EU-domstolen angav även att det ska göras en prövning av omfattningen av domstolsprövningen av förslag från Nationella domstolsrådet i det att de beslut som meddelas av Republiken Polens president i ärenden om tillsättning av domare vid Högsta domstolen inte kan överklagas till domstol.

EU-domstolen betonade för det andra några omständigheter som mer direkt är kännetecknande för avdelningen för disciplinära mål. Exempelvis angav EU-domstolen – mot bakgrund av de starkt kritiserade bestämmelserna i den nya lagen om Högsta domstolen som förklarats stå i strid med unionsrätten i domen av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531)²⁷ – att det är relevant att påpeka att avdelningen för disciplinära mål tillerkänts exklusiv behörighet att pröva mål om pensionering av domare vid Högsta domstolen enligt denna lag, att denna avdelning endast ska bestå av nyligen tillsatta domare samt att denna avdelning har en särskilt omfattande autonom ställning inom Högsta domstolen. Rent allmänt har EU-domstolen vid upprepade tillfällen preciserat att även om dessa olika omständigheter prövade var för sig inte kan föranleda några farhågor angående oavhängigheten hos nämnda avdelning, så skulle en annan bedömning däremot kunna göras om man gör en sammantagen bedömning av dessa omständigheter.

Dom av den 2 mars 2021 (stora avdelningen), A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, [EU:C:2021:153](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU – Rättsstatsprincipen – Effektivt domstolsskydd – Principen om domares oavhängighet – Förfarandet vid tillsättning av domartjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) – Republiken Polens president tillsätter domare på grundval av en resolution från Nationella domstolsrådet – Nationella domstolsrådets bristande oavhängighet – Det rättsmedel som finns tillgängligt för att vid domstol angripa en sådan resolution är inte effektivt – Dom från Trybunał Konstytucyjny (Konstitutionsdomstolen, Polen) som upphäver den bestämmelse som den hänskjutande domstolens behörighet grundar sig på – Lagstiftning som föreskriver att anhängiggjorda mål ska skrivas av från vidare handläggning och som medför att det i framtiden inte är möjligt att vid domstol ge in överklagande i sådana mål – Artikel 267 FEUF – Möjlighet och/eller skyldighet för nationella domstolar att begära förhandsavgörande och att vidhålla en sådan begäran – Artikel 4.3 FEU – Principen om lojalt samarbete – Unionsrättens företrädare – Befogenhet att underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som står i strid med unionsrätten”

Genom resolutioner som antogs i augusti 2018 beslutade Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, Polen) (nedan kallat KRS) att inte lägga fram något förslag till Republiken Polens president 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 var 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

²⁷ Dom som presenteras i avsnitt II.9, som har rubriken ”Domares oavsättlighet och pensionsålder”.

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 en sökande som inte föreslagits för domartjänsten överklagade en sådan resolution och denna eventuellt undanröjdes, 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 verkningsfullt sätt. Därför beslutade den hänskjutande domstolen att ställa frågor till EU-domstolen om huruvida 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.

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 mot 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 mot sådana lagändringar. Så är fallet när det framgår – vilket det också 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 varigenom 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 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 mot 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.

Dom av den 20 april 2021 (stora avdelningen), Repubblika (C-896/19, [EU:C:2021:311](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 2 FEU – Europeiska unionens värden – Rättsstaten – Artikel 49 FEU – Tillträde till unionen – Skyddsnivån för unionens värden får inte sänkas – Effektivt domstolsskydd – Artikel 19 FEU – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Tillämpningsområde – Oavhängigheten hos domarna i en medlemsstat – Utnämningsförfarande – Premiärministerns befogenhet – Medverkan av en kommitté för domarutnämningar”

Repubblika är en förening som syftar till att främja rättsskyddet och rättsstatsprincipen i Malta. Sedan nya domare utnämnts i april 2019 väckte Repubblika talan med stöd av allmän talerätt vid Prim’Awla tal-Qorti Ċivili - Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (Första avdelningen vid civildomstolen, i egenskap av författningsdomstol, Malta), för att bestrida förfarandet för att utnämna maltesiska domare, såsom detta regleras i

grundlagen.²⁸ De aktuella grundlagsbestämmelserna hade förblivit oförändrade från det att de antogs 1964 till och med en reform som skedde under 2016, och ger Il-Prim Ministru (Premiärministern, Malta) befogenhet att lägga fram nominerade domarkandidater för Republiken Maltas president. I praktiken har premiärministern således bestämmanderätt vid utnämningen av maltesiska domare vilket, enligt Repubblika, ger upphov till tvivel om dessa domares oavhängighet. Kandidaterna är emellertid tvungna att uppfylla vissa villkor, vilka också föreskrivs i grundlagen, och i och med 2016 års reform inrättades en kommitté för domarutnämningar, vilken har till uppgift att utvärdera kandidaterna och avge rekommendationer till premiärministern.

I detta sammanhang beslutade den hänskjutande domstolen att rådfråga EU-domstolen om huruvida det maltesiska systemet för domarutnämningar var förenligt med unionsrätten, närmare bestämt artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Det ska erinras om att enligt artikel 19.1 andra stycket FEU ska medlemsstaterna fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten och i artikel 47 i stadgan anges att varje person som i ett visst fall gör gällande en rättighet enligt unionsrätten har rätt till ett effektivt rättsmedel.

Domstolen (stora avdelningen) finner att unionsrätten inte utgör hinder mot sådana nationella grundlagsbestämmelser som de maltesiska bestämmelserna om domarutnämningar. Dessa bestämmelser tycks nämligen inte kunna leda till att domarna inte framstår som oavhängiga eller opartiska på ett sätt som skulle inverka menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle och en rättsstat.

Domstolen slår inledningsvis fast att artikel 19.1 andra stycket FEU kan tillämpas i förevarande fall, eftersom talan syftar till att ifrågasätta huruvida bestämmelser i nationell rätt som reglerar förfarandet för att utnämna domare som kan avgöra mål med tillämpning eller tolkning av unionsrätten, vilka påstås kunna påverka domstolarnas oavhängighet, är förenliga med unionsrätten. Vad gäller artikel 47 i stadgan påpekar domstolen att även om den inte är tillämplig som sådan,²⁹ eftersom Repubblika inte gör gällande någon subjektiv rättighet som följer av unionsrätten, ska denna bestämmelse likväl beaktas vid tolkningen av artikel 19.1 andra stycket FEU.

Domstolen finner vidare att artikel 19.1 andra stycket FEU inte utgör hinder mot nationella bestämmelser som ger premiärministern bestämmanderätt i förfarandet för domarutnämningar, samtidigt som det föreskrivs att ett oberoende organ som ska utvärdera kandidaterna till en domartjänst och avge rekommendationer till premiärministern ska delta i detta förfarande.

²⁸ Artiklarna 96, 96A och 100 i den maltesiska grundlagen.

²⁹ I enlighet med artikel 51.1 i stadgan.

För att komma fram till denna slutsats framhåller domstolen i allmänhet att bland de krav på ett effektivt domstolsskydd som måste uppfyllas av de nationella domstolar som kan avgöra mål med tillämpning eller tolkning av unionsrätten är domarnas oavhängighet av grundläggande betydelse, bland annat för unionens rättsordning, och detta av olika skäl. Sådan oavhängighet är således nödvändig för att möjligheten att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF ska kunna fungera väl. Denna oavhängighet utgör dessutom en del av kvintessensen i den grundläggande rätten till ett effektivt domstolsskydd och en rättvis rättegång enligt artikel 47 i stadgan.

Domstolen erinrar vidare om sin senare rättspraxis,³⁰ vari den lämnat närmare preciseringar om de garantier för domares oavhängighet och opartiskhet som krävs enligt unionsrätten. Dessa garantier förutsätter att det finns regler som utesluter allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande domstolars pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter, särskilt i förhållande till direkt eller indirekt påverkan från den lagstiftande och den verkställande makten, samt beträffande dessa domstolars opartiskhet i förhållande till de intressen som konfronteras.

Domstolen understryker slutligen att enligt artikel 49 FEU omfattar unionen stater som frivilligt och otvunget ansluter sig till, respekterar och förbinder sig att främja de gemensamma värden som anges i artikel 2 FEU, däribland rättsstaten. En medlemsstat kan således inte ändra sin lagstiftning, särskilt vad gäller organisationen av domstolsväsendet, på ett sådant sätt att skyddet av rättsstatsprincipen sänks, ett värde som bland annat konkretiseras i artikel 19 FEU. Mot denna bakgrund ska medlemsstaterna avstå från att anta regler som kan äventyra domares oavhängighet.

Mot bakgrund av dessa överväganden anser domstolen, för det första, att inrättandet under 2016 av kommittén för domarutnämningar tvärtom stärker garantin för de maltesiska domstolarnas oavhängighet, i jämförelse med den situation som följde av de grundlagsbestämmelser som var i kraft när Malta tillträdde Europeiska unionen. I detta avseende uppger domstolen att den omständigheten att ett sådant organ deltar i förfarandet för att utnämna domare i princip bidrar till att detta förfarande blir mindre godtyckligt, eftersom premiärministerns utrymme för skönsmässig bedömning begränsas vid utövandet av den befogenhet som denne har i detta avseende, såvida organet självt är tillräckligt oavhängigt. I förevarande fall konstaterar domstolen att en rad regler som förefaller kunna garantera sådant oberoende existerar.

Domstolen understryker för det andra att även om premiärministern har en betydande befogenhet att utnämna domare, begränsas denna befogenhet av de villkor avseende yrkeserfarenhet som uppställs i grundlagen och som kandidaterna till domartjänster måste uppfylla. Premiärministern kan visserligen besluta att lägga fram ett förslag till presidenten om utnämning av en kandidat som inte har rekommenderats av kommittén

³⁰ Se, exempelvis, 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, EU:C:2019:982), och dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153), vilka presenteras under den här rubriken.

för domarutnämningar, men i ett sådant fall är premiärministern ändå skyldig att redogöra för sina skäl för ett sådant beslut för bland annat den lagstiftande makten. Domstolen anser att såvida premiärministern endast använder sig av denna möjlighet i undantagsfall, och strikt och faktiskt iakttar denna motiveringsskyldighet, kan en sådan befogenhet inte anses ge upphov till rimliga tvivel om de utvalda kandidaternas oberoende.

Dom av den 6 oktober 2021 (stora avdelningen), W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning) (C-487/19, [EU:C:2021:798](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Rättsstatsprincipen – Effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Principerna om domares oavsätlighet och oavhängighet – En domare vid en allmän domstol omplaceras, utan dennes samtycke – Överklagande – Avvisningsbeslut som meddelats av en domare vid Sąd Najwyższy (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) (Högsta domstolen (avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter), Polen)) – Domare som tillsatts av Republiken Polens president på grundval av en resolution från Nationella domstolsrådet, trots att domstol inhyerat denna resolution i avvaktan på att EU-domstolen meddelar ett förhandsavgörande – Domare som inte kan anses utgöra en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag – Unionsrättens företrädare – Fråga huruvida det är möjligt att betrakta ett sådant avvisningsbeslut som en nullitet”

I augusti 2018 omplacerades domaren W.Ż., som tjänstgjorde vid en regional domstol i Polen, utan hans samtycke från den avdelning där han tjänstgjorde till en annan avdelning vid samma domstol. Han överklagade detta omplaceringsbeslut till Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, Polen) (nedan kallat KRS) som fann att det saknades anledning att döma i saken. I november 2018 överklagade W.Ż. denna resolution till Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) och framställde därvid även en jävsinvändning gentemot samtliga domare vid den avdelning som hade att pröva överklagandet, det vill säga Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter, Polen) (nedan kallad kontrollavdelningen). Han ansåg att ledamöterna på denna avdelning, med hänsyn till det sätt på vilket de hade tillsatts, inte kunde anses uppfylla erforderliga garantier för oavhängighet och opartiskhet.

Sąd Najwyższy (Izba Cywilna) (Högsta domstolen (tvistemålsavdelningen, Polen)), som hade att pröva denna jävsinvändning, angav i sitt beslut om hänskjutande att överklaganden hade ingetts till Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen, Polen) mot KRS resolution nr 331/2018, med förslag till Republiken Polens president om vilka nya domare som skulle tillsättas på kontrollavdelningen. Trots att sistnämnda domstol förordnat om inhibition av denna resolution, tillsatte Republiken Polens president vissa av de kandidater som hade föreslagits i resolutionen till domare vid kontrollavdelningen.

I mars 2019 – trots att förfarandet vid Högsta förvaltningsdomstolen fortfarande pågick och trots att nämnda domstol hade hänskjutit en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen avseende en annan resolution från KRS i vilken Republiken Polens president föreslogs en förteckning över kandidater till domare vid Högsta domstolen³¹ – tillsattes en ny domare vid kontrollavdelningen (nedan kallad domaren vid kontrollavdelningen) på grundval av resolution nr 331/2018. I egenskap av ensamdomare, utan att ha tillgång till handlingarna i målet och utan att ha hört W.Ż., meddelade den nya domaren ett beslut (nedan kallat det omtvistade beslutet) om att avvisa W.Ż.'s överklagande av KRS resolution om att det saknades anledning att döma i saken.

Den hänskjutande domstolen har begärt att EU-domstolen ska klargöra huruvida en domare som tillsatts under sådana omständigheter utgör en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, i den mening som avses i bland annat artikel 19.1 andra stycket FEU, och att EU-domstolen ska precisera vilka följder ett nekande svar på den frågan kan få för det omtvistade beslutet.

I sin dom, som meddelas av stora avdelningen, uttalar sig EU-domstolen om de omständigheter som en nationell domstol måste beakta för att komma fram till att det i ett förfarande för tillsättning av en domare föreligger sådana oegentligheter som hindrar att domaren kan anses utgöra en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU, samt vilka konsekvenser principen om unionsrättens företräde i ett sådant fall får för ett sådant avgörande som det omtvistade beslutet som meddelats av en sådan domstol.

EU-domstolen konstaterar bland annat att tillsättningen av en domare på kontrollavdelningen i strid med Högsta förvaltningsdomstolens slutliga avgörande om inhibition av KRS resolution nr 331/2018, och utan att invänta EU-domstolens dom i målet A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18),³² har undergrävt effektiviteten hos det system med förhandsavgöranden som införts genom artikel 267 FEUF. När denna tillsättning ägde rum kunde EU-domstolens svar i det målet nämligen leda till att Högsta förvaltningsdomstolen, i förekommande fall, skulle behöva ogiltigförklara KRS resolution nr 331/2018 i dess helhet.

Vad gäller övriga omständigheter kring tillsättningen av domaren vid kontrollavdelningen, erinrar EU-domstolen även om följande. EU-domstolen har nyligen uttalat att vissa omständigheter som påtalats av den hänskjutande domstolen – avseende nyligen vidtagna ändringsåtgärder som påverkat sammansättningen vid KRS – kan ge upphov till rimligt tvivel vad gäller bland annat KRS oavhängighet.³³ Dessutom har denna tillsättning och det omtvistade beslutet skett trots att den hänskjutande

³¹ Det vill säga det mål som gav upphov till domen av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153), vilken också presenteras under den här rubriken.

³² Dom som också presenteras under den här rubriken.

³³ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juli 2021, kommissionen/Polen (Disciplinära förfaranden gentemot domare) (C-791/19, EU:C:2021:596), punkterna 104–108, vilken presenteras i avsnitt II.7, som har rubriken "Disciplinärt ansvar".

domstolen höll på att pröva en jävsinvändning som framstälts mot samtliga domare som då var i tjänst vid kontrollavdelningen.

De ovannämnda omständigheterna kan sammantagna, med förbehåll för de slutliga bedömningar som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, leda till slutsatsen att tillsättningen av domaren vid kontrollavdelningen uppenbart strider mot de grundläggande reglerna för tillsättning av domare vid Högsta domstolen. Samma omständigheter kan även föranleda den hänskjutande domstolen att dra slutsatsen att de förhållanden under vilka tillsättningen skedde har äventyrat integriteten i det resultat som tillsättningsförfarandet ledde fram till, genom att bidra till att enskilda rättssubjekt hyser rimliga tvivel samt att det framstår som att domaren vid kontrollavdelningen inte är oavhängig eller opartisk, vilket inverkar menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.

EU-domstolen slår följaktligen fast att enligt artikel 19.1 andra stycket FEU och principen om unionsrättens företrädelse ska en nationell domstol som har att pröva en jävsinvändning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, när en sådan konsekvens är nödvändig med hänsyn till den aktuella processuella situationen för att säkerställa unionsrättens företrädelse, förklara att ett beslut såsom det omtvistade beslutet är en nullitet, om det framgår av samtliga villkor och omständigheter kring tillsättningen av den domare som meddelat beslutet att denne inte utgör en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, i den mening som avses i nämnda bestämmelse.

Dom av den 22 mars 2022 (stora avdelningen), Prokurator Generalny m.fl. (Avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen – Tillsättning) (C-508/19, [EU:C:2022:201](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Artikel 267 FEUF – Huruvida den begärda tolkningen är nödvändig för att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra målet – Begrepp – Disciplinärt förfarande som inletts mot en domare vid allmän domstol – Ordföranden på avdelningen för disciplinära mål vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) utser behörig disciplinär domstol för detta förfarande – Civilrättslig talan som väckts för att få fastställt att det inte föreligger något anställningsförhållande mellan ordföranden på denna avdelning för disciplinära mål och Högsta domstolen – Den hänskjutande domstolen saknar behörighet för att pröva giltigheten av en domares tillsättning vid Högsta domstolen och en sådan talan ska avvisas enligt nationell rätt – Avvisning av begäran om förhandsavgörande"

I januari 2019 inleddes ett disciplinärt förfarande mot M.F., som är domare vid Sąd Rejonowy w P. (Distriktsdomstolen i P., Polen), för påstådda förseningar i handläggningen av mål som denna domare skulle avgöra. J. M. hade, i egenskap av den ordförande vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) som leder arbetet på avdelningen för disciplinära mål vid nämnda domstol, beslutat att Sąd Dyscyplinarny

przy Sądzie Apelacyjnym w ... (disciplindomstol vid appellationsdomstolen i ..., Polen) var behörig att pröva detta förfarande.

M.F. ansåg att utnämningen av J.M. till avdelningen för disciplinära mål var behäftad med flera oegentligheter och väckte därför en civilrättslig talan vid Högsta domstolen om fastställelse av att det inte förelåg något anställningsförhållande mellan J.M. och denna domstol. M.F. yrkade samtidigt att Högsta domstolen skulle vilandeförklara det disciplinära förfarande som inletts mot M.F. En av avdelningarna vid Högsta domstolen, Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (avdelningen för arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål) (nedan kallad den hänskjutande domstolen) tilldelades uppgiften att pröva dessa yrkanden.

Den hänskjutande domstolen har konstaterat att ett domarförordnande är ett offentlighetsrättsligt förhållande och inte ett civilrättsligt förhållande och att en sådan talan som den som är aktuell i det nationella målet således inte kan omfattas av tillämpningsområdet för civilprocesslagen. Denna domstol vill icke desto mindre få klarhet i huruvida principen om ett effektivt domstolsskydd, som slås fast i unionsrätten, och den skyldighet som åligger medlemsstaterna enligt artikel 19.1 andra stycket FEU att säkerställa att de domstolar som omfattas av deras rättsordning och som kan komma att avgöra frågor på områden som omfattas av unionsrätten uppfyller de krav som följer av denna princip och särskilt kraven på oavhängighet, opartiskhet och att de är inrättade enligt lag, leder till att den hänskjutande domstolen ges behörighet, som den inte har enligt polsk rätt, att i samband med förfarandet i det nationella målet konstatera att den berörda svaranden inte har något domarförordnande.

I sin dom, som meddelades av stora avdelningen, finner domstolen att begäran om förhandsavgörande ska avvisas. Domstolen understryker i detta avseende att den dömande verksamhet som den anförtrotts enligt artikel 267 FEUF består i att tillhandahålla varje nationell domstol i unionen de uppgifter om unionsrättens tolkning som är nödvändiga för att den nationella domstolen ska kunna avgöra de faktiska tvister som anhängiggjorts vid den. De frågor som ställts till domstolen i förevarande begäran om förhandsavgörande går emellertid utöver detta uppdrag.

Domstolen erinrar om att de frågor som ställts av en nationell domstol ska svara mot ett objektivt behov att lösa den tvist som är anhängiggjord vid densamma och att det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som införts genom artikel 267 FEUF därmed i princip förutsätter att den hänskjutande domstolen är behörig att avgöra det nationella målet för att det inte ska anses vara rent hypotetiskt. Även om domstolen har medgett att det under vissa exceptionella omständigheter kan bedömas annorlunda, kan en sådan lösning inte godtas i förevarande fall.

För det första framhåller den hänskjutande domstolen själv att den, när den har att ta ställning till en civilrättslig talan om fastställelse av att det inte föreligger något rättsförhållande, enligt nationell rätt saknar behörighet att uttala sig om huruvida tillsättningsbeslutet i fråga är lagenligt.

För det andra syftar den civilrättsliga talan som väckts av M.F. i själva verket inte så mycket till att bestrida att det föreligger ett anställningsförhållande mellan J.M. och Högsta domstolen eller de rättigheter och skyldigheter som följer av ett sådant förhållande, utan snarare J.M.'s beslut att utse den disciplinära domstol som är behörig att pröva det disciplinära förfarande som inletts mot M.F. M.F. har för övrigt yrkat att den hänskjutande domstolen interimistiskt ska vilandeförklara det disciplinära förfarandet. De frågor som har ställts till domstolen avser således i sig en annan tvist än den som är aktuell i det nationella målet och tvisten i det nationella målet utgör endast ett underordnat mål. För att besvara dessa frågor skulle domstolen således vara tvungen att beakta omständigheterna som kännetecknar detta andra mål snarare än att hålla sig till omständigheterna i det nationella målet, såsom krävs enligt artikel 267 FEUF.

För det tredje noterar domstolen att M.F., i avsikt att väcka talan direkt mot utnämningen av J. M. till ordförande på avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen eller mot det beslut som fattats av J.M. att utse den disciplinära domstol som är ansvarig för prövningen av nämnda tvist, hade kunnat framställa en invändning, vid nämnda domstol, om att detta beslut innebar ett eventuellt åsidosättande av rätten att få tvisten prövad av en oavhängig och opartisk domstol som inrättats enligt lag. Domstolen erinrar om att bestämmelserna i lagen om allmänna domstolar, som ger ordföranden på avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen befogenhet att skönmässigt utse den disciplinära domstol som är territoriellt behörig att pröva disciplinära förfaranden mot domare vid de allmänna domstolarna, inte uppfyller kraven enligt artikel 19.1 andra stycket FEU som innebär att sådana mål ska bli föremål för prövning av en domstol som "inrättats enligt lag".³⁴ Denna bestämmelse ska i övrigt anses ha direkt effekt i den del den uppställer ett sådant krav. Principen om unionsrättens företräde innebär därför att en disciplinär domstol som har utsetts på detta sätt är skyldig att underlåta att tillämpa de nationella bestämmelserna, enligt vilka denna domstol har utsetts, och följaktligen förklara sig obehörig att pröva den vid denna domstol anhängiggjorda tvisten.

För det fjärde påpekar domstolen att talan i det nationella målet i huvudsak syftar till att uppnå en form av allmängiltig ogiltigförklaring (*erga omnes*) av utnämningen av J.M. till domare, trots att nationell rätt varken tillåter eller tidigare har tillåtit samtliga enskilda att bestrida utnämningen av domare genom en direkt talan om upphävande eller ogiltigförklaring av en sådan utnämning.

Dom av den 29 mars 2022 (stora avdelningen), Getin Noble Bank (C-132/20, [EU:C:2022:235](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Upptagande till prövning – Artikel 267 FEUF – Begreppet domstol – Artikel 19.1 FEU – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande

³⁴ Dom av den 15 juli 2021, kommissionen/Polen (Disciplinära förfaranden gentemot domare) (C-791/19, EU:C:2021:596, punkt 176), vilken presenteras i avsnitten "I.2. Rätten för oavhängiga nationella domstolar att begära förhandsavgörande från EU-domstolen" och "II.7. Disciplinärt ansvar".

rättigheterna – Rättsstaten – Effektivt domstolsskydd – Principen om domares oavhängighet – Domstol som har inrättats enligt lag – Rättskipande instans innefattande en ledamot som utnämns till sin första domartjänst av ett politiskt organ inom den verkställande makten i en icke-demokratisk regim – Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, Polen) funktionssätt – Den lag som legat till grund för Nationella domstolsrådets sammansättning har förklarats grundlagsstridig – Huruvida nämnda instans kan anses utgöra en oavhängig och opartisk domstol i den mening som avses i unionsrätten”

År 2017 väckte ett flertal konsumenter talan vid behörig regional domstol i Polen, angående ett avtalsvillkor som dessa konsumenter påstod var oskäligt och som förekom i de låneavtal de ingått med banken Getin Noble Bank. Då deras talan inte vunnit bifall i sin helhet i vare sig första eller andra instans, överklagade de till Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen), som också är den hänskjutande domstolen.

För att avgöra huruvida överklagandet kan tas upp till prövning är denna domstol enligt nationell rätt skyldig att kontrollera huruvida den dömande sammansättning som meddelat den överklagade domen inrättats i vederbörlig ordning. I detta sammanhang söker den hänskjutande domstolen, bestående av en ensamdomare, klarhet i huruvida domstolen i andra instans var sammansatt på ett sätt som är förenligt med unionsrätten. Den hänskjutande domstolen anser att omständigheterna kring utnämningen av de tre domare som avgjorde målet i andra instans ger upphov till tvivel beträffande deras oavhängighet och opartiskhet.

Härvidlag har den hänskjutande domstolen hänvisat till det förhållandet att en av domarna (FO) utnämndes till sin första domartjänst med stöd av ett beslut som antagits av ett organ tillhörande den icke demokratiska regim som styrde i Polen innan detta land anslöt sig till Europeiska unionen, och att han behållit sin tjänst sedan denna regim fallit utan att på nytt ha avlagt domared och genom att tillgodoräkna sig arbetslivserfarenhet som han förvärvat under nämnda regims tid vid makten.³⁵ De berörda domarna utnämndes dessutom till sina tjänster vid appellationsdomstolen på förslag av Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, Polen, nedan kallat KRS). Den ena utnämndes till sin tjänst 1998, när KRS resolutioner varken motiverades eller kunde bli föremål för domstolsprövning, och de två andra utnämndes till sina tjänster 2012 respektive 2015, när KRS – enligt Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen, Polen) – inte fungerade på ett transparent sätt och dess sammansättning var grundlagsstridig.

I sin dom slår EU-domstolen (stora avdelningen) fast att principen om ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som enskilda rättssubjekt har enligt unionsrätten³⁶ ska tolkas så, att de brister som den hänskjutande domstolen gjort gällande gentemot de berörda domarna i appellationsdomstolen inte i sig kan anses ge upphov till rimliga och

³⁵ Nedan kallade ”omständigheter avseende tiden före anslutningen”.

³⁶ Denna princip kommer till uttryck i artikel 19.1 andra stycket FEU och bekräftas genom artikel 47 i stadgan och genom rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal (EGT L 95, 1993, s. 29). I artikel 7.1 och 7.2 i detta direktiv föreskrivs att konsumenter som anser sig ha lidit skada till följd av sådana avtalsvillkor har rätt till ett effektivt rättsmedel.

allvarliga tvivel hos enskilda rättssubjekt om oavhängigheten och opartiskheten hos dessa domare, och de kan således inte påverka det förhållandet att en dömande sammansättning där dessa domare ingår anses utgöra en oavhängig och opartisk domstol som inrättats enligt lag.

EU-domstolen avslår inledningsvis den invändning om rättegångshinder som framställts, avseende att den ensamdomare som utgör den sammansättning av Polens Högsta domstol som ska avgöra huruvida överklagandet kan tas upp till prövning inte är behörig att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen, av det skälet att utnämningen av denna domare också är behäftad med sådana brister som kan ifrågasätta domarens oavhängighet och opartiskhet. När en begäran om förhandsavgörande härrör från en nationell domstol ska det nämligen presumeras att den uppfyller de krav som EU-domstolen har uppställt för att den ska anses utgöra en "domstol" i den mening som avses i artikel 267 FEUF. Denna presumtion kan emellertid brytas om ett lagakraftvunnet domstolsavgörande meddelat av en nationell eller internationell domstol ger fog för slutsatsen att den dömande sammansättning som utgör den hänskjutande domstolen inte är en oavhängig, opartisk domstol som har inrättats enligt lag. EU-domstolen förfogar dock inte över några uppgifter som kan bryta denna presumtion och förevarande begäran om förhandsavgörande kan således tas upp till prövning.

Domstolen provar därefter tolkningsfrågornas två delar.

Genom tolkningsfrågornas första del söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan utgör hinder mot att en dömande sammansättning av en nationell domstol, vilken innefattar en domare som – i likhet med FO – har inlett sin karriär under en kommunistregim och har behållit sin tjänst sedan denna regim fallit, anses utgöra en oavhängig och opartisk domstol.

Domstolen fastställer inledningsvis att den är behörig att pröva denna fråga,³⁷ och noterar att det visserligen är medlemsstaterna som har befogenhet att organisera domstolsväsendet i respektive stat, men de är likväl skyldiga att därvid iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten, inklusive skyldigheten att säkerställa iakttagandet av principen om ett effektivt domstolsskydd.

Vad gäller frågan huruvida oavhängigheten och opartiskheten hos sådana domare som FO kan påverkas av de omständigheter avseende tiden före anslutningen som den hänskjutande domstolen har åberopat, erinrar EU-domstolen om att när Polen anslöt sig till unionen ansågs dess domstolsväsende i princip uppfylla de krav som ställs i unionsrätten. Den hänskjutande domstolen har inte heller lämnat någon konkret förklaring som visar på vilket sätt villkoren kring utnämningen av FO till hans första

³⁷ Enligt fast rättspraxis har EU-domstolen behörighet att tolka unionsrätten vad avser dess tillämpning i en ny medlemsstat, från och med dagen för den statens anslutning till Europeiska unionen. I förevarande fall förhåller det sig så, att den hänskjutna frågan visserligen rör omständigheter som hänför sig till tiden före Polens anslutning till Europeiska unionen men den avser likväl en situation vars samtliga verkningar inte har uppkommit vid denna tidpunkt, eftersom FO – som utsågs till domare före anslutningen – fortfarande tjänstgör som domare och fullgör motsvarande arbetsuppgifter.

domartjänst skulle kunna göra det möjligt att utöva otillbörlig påverkan på honom idag. De omständigheter som utmärkte hans första utnämning kan inte som sådana anses ge upphov till rimliga och allvarliga tvivel hos enskilda rättssubjekt om hans oavhängighet och opartiskhet vid hans senare utövande av rättsliga funktioner.

Genom tolkningsfrågornas andra del söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida artikel 19.1 andra stycket FEU, artikel 47 i stadgan samt artikel 7.1 och 7.2 i direktiv 93/13 utgör hinder mot att en dömande sammansättning av en domstol i en medlemsstat – vilken innefattar en domare som för första gången har utnämnts till en domartjänst eller senare har utnämnts till en sådan tjänst vid en högre instans till följd av att vederbörande antingen har valts ut som kandidat till denna tjänst av ett organ som inrättats med stöd av lagbestämmelser som sedermera har befunnits vara grundlagsstridiga av medlemsstatens författningsdomstol (nedan kallat den första omständigheten), eller har valts ut som kandidat till denna tjänst av ett organ som inrättats i vederbörlig ordning men genom ett förfarande som saknade insyn och inte kunde bli föremål för domstolsprövning (nedan kallat den andra omständigheten) – anses utgöra en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

I detta avseende noterar EU-domstolen att det inte är varje oegentlighet som kan inträffa under förfarandet för utnämning av en domare som kan föranleda tvivel om domarens oavhängighet och opartiskhet.

Vad gäller den första omständigheten påpekar EU-domstolen att Författningsdomstolen inte uttalade sig om KRS oavhängighet när den slog fast att sammansättningen av detta organ – såsom den såg ut när de två domarna förutom FO utnämndes till sina tjänster vid den domstol som meddelat den överklagade domen – var grundlagsstridig. Det förhållande att nyssnämnda sammansättning av KRS förklarats vara grundlagsstridig kan inte i sig ge upphov till tvivel beträffande detta organs oavhängighet och inte heller ge upphov till tvivel hos enskilda rättssubjekt om de berörda domarnas oavhängighet i förhållande till yttre omständigheter. Den hänskjutande domstolen har för övrigt inte anfört några konkreta omständigheter som kan styrka förekomsten av sådana tvivel.

Samma slutsats gör sig gällande beträffande den andra omständigheten. Det framgår nämligen inte av beslutet om hänskjutande att KRS, såsom detta organ var sammansatt sedan den icke demokratiska regimen i Polen hade fallit, inte var oavhängigt i förhållande till den verkställande och lagstiftande makten.

Mot bakgrund av dessa överväganden är det inte möjligt att komma till slutsatsen att dessa omständigheter utgör ett åsidosättande av de grundläggande regler som är tillämpliga i fråga om domarutnämningar. Såvida de åberopade bristerna inte ger upphov till en verklig risk för att den verkställande makten kan komma att missbruka utnämningsmakten på ett sätt som undergräver utnämningsbeslutets integritet, utgör unionsrätten inte hinder mot att en dömande sammansättning där de berörda domarna ingår anses utgöra en oavhängig och opartisk domstol som inrättats enligt lag.

Dom av den 9 januari 2024 (stora avdelningen), G. m.fl. (Utnämning av domare vid allmänna domstolar i Polen) (C-181/21 och C-269/21, [EU:C:2024:1](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Artikel 267 FEUF – Den hänskjutande domstolens möjlighet att beakta EU-domstolens dom i ett mål om förhandsavgörande – Huruvida den begärda tolkningen är nödvändig för att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra målet – Domares oavhängighet – Villkor för utnämning av domare i allmän domstol – Möjlighet att ifrågasätta ett beslut genom vilket en ansökan om säkerhetsåtgärder slutgiltigt har prövats – Möjlighet att utesluta en domare från den dömande sammansättningen – Begäran om förhandsavgörande kan inte tas upp till sakprövning"

I sin dom slår domstolen (stora avdelningen) fast att begäran om förhandsavgörande i två fall från polska domare inte kan tas upp till sakprövning. Dessa domare vill få klarhet i huruvida den dömande sammansättningen i de nationella målen är förenlig med de krav som uppställs för en oavhängig och opartisk domstol i den mening som avses i unionsrätten.

I det första målet (C-181/21) utsågs en dömande sammansättning med tre domare vid Sąd Okręgowy w Katowicach (Regionala domstolen i Katowice, Polen) för att pröva ett klagomål mot ett beslut om avslag på en konsuments bestridande av ett betalningsföreläggande. Referenten med ansvar för detta mål uttryckte tvivel om huruvida denna sammansättning utgjorde en "domstol", med hänsyn till de omständigheter under vilka domaren A.Z., som också ingick i den dömande sammansättningen, hade tillsatts vid den regionala domstolen i Katowice. Hans farhågor avsåg bland annat ställningen och funktionen hos Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, Polen) (nedan kallat KRS),³⁸ som deltar i ett sådant tillsättningsförfarande.

Vad gäller mål C-269/21 prövade en dömande sammansättning med tre domare vid Sąd Okręgowy w Krakowie (Regionala domstolen i Krakow, Polen) en banks överklagande av ett beslut genom vilket en avdelning med ensamdomare vid samma domstol hade bifallit konsumenters yrkande om säkerhetsåtgärder. Den dömande sammansättningen med tre domare ändrade det överklagade beslutet, avslog detta yrkande i dess helhet och återförvisade målet till den dömande sammansättningen med ensamdomare. Den sistnämnda hyste tvivel om huruvida den dömande sammansättning som prövat bankens begäran om omprövning var förenlig med unionsrätten och följaktligen huruvida dess beslut var giltigt. Den dömande sammansättningen med tre domare innefattade nämligen domaren A.T., som hade tillsatts vid regionala domstolen i Krakow år 2021, efter ett förfarande där KRS var inblandat.

Mot denna bakgrund beslutade referenten i det första målet och den dömande sammansättningen med ensamdomare i det andra målet att ställa tolkningsfrågor till EU-domstolen för att få klarhet i huruvida de dömande sammansättningar i vilka

³⁸ I dess sammansättning efter 2018.

domarna A.Z. och A.T. ingår, med hänsyn till de särskilda omständigheterna kring tillsättningarna av domarna i fråga, uppfyller de krav som uppställs för en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, i den mening som avses i unionsrätten, och huruvida det enligt unionsrätten³⁹ krävs att sådana domare ex officio undantas från att pröva de aktuella målen.

Inledningsvis erinrar domstolen om att det framgår av såväl ordalydelsen som systematiken i artikel 267 FEUF att förfarandet med förhandsavgörande förutsätter att ett mål faktiskt är anhängigt vid den nationella domstolen och att den nationella domstolen inom ramen för detta mål kommer att meddela ett avgörande med avseende på vilket förhandsavgörandet kan beaktas.⁴⁰

EU-domstolen påpekar vidare att även om varje domstol är skyldig att kontrollera huruvida den, genom sin sammansättning, utgör en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, i den mening som avses i bland annat artikel 19.1 andra stycket FEU, när det föreligger allvarliga tvivel på denna punkt, innebär icke desto mindre nödvändigheten, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, av den begärda tolkningen genom EU-domstolens försorg att en hänskjutande domstol ensam kan dra konsekvenserna av denna tolkning genom att, mot bakgrund av denna tolkning, bedöma lagenligheten av utnämningen av en annan domare i samma dömande sammansättning och, i förekommande fall, framställa invändningar mot den sistnämnda.

Så är inte fallet med den hänskjutande domaren i mål C-181/21, eftersom det varken av beslutet om hänskjutande eller av handlingarna i målet framgår att domaren, enligt nationella bestämmelser, ensam skulle kunna agera på detta sätt. Den tolkning av unionsbestämmelserna som begärts i mål C-181/21 svarar således inte mot ett objektivt behov kopplat till ett avgörande som den hänskjutande domaren ensam kan fatta i det nationella målet.

Vad gäller mål C-269/21 påpekar EU-domstolen att den hänskjutande domstolen själv har understrukt att det beslut som meddelats av den dömande sammansättningen med tre domare, genom vilket den hänskjutande domstolens eget avgörande ändrades och de berörda konsumenternas yrkande om säkerhetsåtgärder avlogs, inte längre kan överklagas och således ska anses ha vunnit laga kraft enligt polsk rätt. Även om den hänskjutande domstolen har åberopat den rättsosäkerhet som råder kring detta beslut på grund av att det är oklart huruvida den dömande sammansättning som meddelat det är lagenlig, har den emellertid inte hänvisat till någon bestämmelse i polsk processrätt som ger den behörighet att, dessutom i den dömande sammansättningen med ensamdomare, pröva huruvida ett lagakraftvunnet avgörande som meddelats med anledning av ett sådant yrkande av en dömande sammansättning med tre domare är

³⁹ Se artiklarna 2 och 19.1 FEU, jämförda med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

⁴⁰ Dom av den 22 mars 2022, Prokurator Generalny m.fl. (Avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen – Tillsättning) (C-508/19, EU:C:2022:201, punkt 62 och där angiven rättspraxis), som också presenteras under den här rubriken.

förenligt med bland annat unionsrätten. Det framgår för övrigt av handlingarna i målet att det beslut som meddelats av en sammansättning med tre domare är bindande för den hänskjutande domaren och att den sistnämnda varken är behörig att "framställa invändningar" mot en domare som ingår i den dömande sammansättning som meddelat detta beslut eller att ifrågasätta beslutet.

EU-domstolen konstaterar således att den hänskjutande domstolen i mål C-269/21 enligt nationella rättsregler inte är behörig att pröva lagenligheten, mot bakgrund av bland annat unionsrätten, av den dömande sammansättning med tre domare som slutligt avgjort yrkandet om säkerhetsåtgärder och, i synnerhet, villkoren för tillsättning av domaren A.T., och att i förekommande fall ifrågasätta detta beslut.

Eftersom klagandenas yrkande om säkerhetsåtgärder avslogs i sin helhet, avslutades nämligen handläggningen av detta yrkande slutligt av den dömande sammansättningen med tre domare. De frågor som ställts i mål C-269/21 avser således i sig ett skede i förfarandet i det nationella målet som slutgiltigt har avgjorts och som skiljer sig från målet rörande huvudsaken som är det enda som är anhängigt vid den hänskjutande domstolen. De svarar således inte mot något objektivt behov för att lösa tvisten, utan syftar till att EU-domstolen ska göra en allmän bedömning av förfarandet för tillsättning av domare vid allmänna domstolar i Polen, fristående från behovet av nämnda tvist.

2. Yrkesetiska regler

Dom av den 5 juni 2023 (stora avdelningen), kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#))

"Fördragsbrott – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rättsstatsprincipen – Effektivt rättsligt skydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – Domares oavhängighet – Artikel 267 FEUF – Befogenhet att hänskjuta frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande – Unionsrättens företrädare – Behörighet för avdelningen för disciplinära mål vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) i mål om upphävande av domares straffrättsliga immunitet, i arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål samt i mål rörande pensionering av domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) – Förbud för nationella domstolar att ifrågasätta domstolars och konstitutionella organs legitimitet eller att fastställa eller bedöma lagenligheten av utnämningen av domare eller utövandet av deras rättsliga befogenheter – En domares kontroll av iakttagandet av vissa krav på att en domstol måste vara oavhängig och opartisk samt ha inrättats enligt lag, har gjorts till en 'disciplinär överträdelse' – Exklusiv behörighet att undersöka frågor om en domstols eller domares bristande oavhängighet har tilldelats avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) – Artiklarna 7 och 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna – Rätten till respekt för privatlivet och rätten till skydd av personuppgifter – Förordning (EU) 2016/679 – Artikel 6.1 första stycket c och e samt artikel 6.3 andra stycket – Artikel 9.1 – Känsliga uppgifter – Nationella bestämmelser enligt vilka domare ska göra en

anmälan om tillhörighet till föreningar, stiftelser eller politiska partier samt om de uppdrag som de innehar inom dessa, och enligt vilka uppgifterna i en sådan anmälan ska offentliggöras på internet”

År 2017 inrättades två nya avdelningar vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen), nämligen Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål) och Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter).

Enligt en lag av den 20 december 2019 om ändring av lagen om Högsta domstolen, som trädde i kraft år 2020, fick dessa två avdelningar nya befogenheter, bland annat befogenhet att tillåta att brottmålsförfaranden inleds mot domare eller besluta om att de ska gripas.⁴¹ Vad gäller avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter, så har den fått exklusiv behörighet att pröva invändningar och rättsliga frågor som rör en domstols eller domares oavhängighet.⁴² Enligt nämnda ändringslag är det dessutom förbjudet för Högsta domstolen, inklusive avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter, att ifrågasätta legitimiteten hos domstolarna, statens konstitutionella organ och organen för kontroll och rättsligt skydd samt att fastställa och bedöma lagenligheten av en domares utnämning.⁴³ Ändringslagen innehåller även preciseringar när det gäller begreppet disciplinära överträdelser som begås av domare.⁴⁴

Nämnda ändringslag innebar även ändringar av lagen om de allmänna domstolarna genom att i denna lag införa bestämmelser som liknar de ändringar som gjordes av lagen om Högsta domstolen.⁴⁵ I ändringslagen fastställs också de bestämmelser som är tillämpliga på eventuella straffrättsliga förfaranden mot domare i de allmänna domstolarna.⁴⁶ I lagen införs också skyldigheter för domare i de allmänna domstolarna, liksom för domare i Högsta domstolen, att anmäla tillhörighet till föreningar, ideella stiftelser och politiska partier, även för perioder före tillträdet samt föreskrifter om att dessa uppgifter ska offentliggöras på internet.⁴⁷ Många av dessa nya bestämmelser gäller även för förvaltningsdomstolarna.⁴⁸

⁴¹ Den ändrade lagen om Högsta domstolen, artikel 27.1.

⁴² Avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter är således behörig bland annat i fråga om domarjäv eller invändningar om att en domstol eller en domare inte är oavhängig, samt att pröva en talan om fastställelse av att domstolsavgöranden är rättsstridiga, varje gång som ställningen ifrågasätts vad avser en person som utnämnts till en domartjänst och som har deltagit i avgörandet av målet (den ändrade lagen om Högsta domstolen, artikel 26.2–26.6). Den har också exklusiv behörighet att pröva rättsliga frågor som rör en domstols eller en domares oavhängighet när de uppkommer vid Högsta domstolen (den ändrade lagen om Högsta domstolen, artikel 82.2–82.5).

⁴³ Den ändrade lagen om Högsta domstolen, artikel 29.2 och 29.3.

⁴⁴ En domare vid Högsta domstolen blir disciplinärt ansvarig för sin underlåtenhet i tjänsten, bland annat vid ett uppenbart och allvarligt åsidosättande av rättsregler, vid en handling eller ett fall av underlåtenhet som kan hindra eller allvarligt äventyra en rättslig myndighets verksamhet eller handlingar som ifrågasätter en domares anställningsförhållande, huruvida utnämningen av en domare har skett med giltig verkan eller huruvida ett konstitutionellt organ i Republiken Polen är legitimt (den ändrade lagen om Högsta domstolen, artikel 72.1).

⁴⁵ I artikel 42 i den ändrade lagen om allmänna domstolar återges således lydelsen av artikel 29.2 och 29.3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen, medan lydelsen av artikel 107.1 i den ändrade lagen om allmänna domstolar återger artikel 72.1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen (se nedan).

⁴⁶ Se artiklarna 80 och 129.1–129.3 i den ändrade lagen om allmänna domstolar.

⁴⁷ I artikel 88a.1 och 88a.4 i den ändrade lagen om allmänna domstolar föreskrivs följande:

”1. En domare ska inge en skriftlig anmälan med uppgift om

Europeiska kommissionen ansåg att Polen hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten⁴⁹ genom att anta dessa nya bestämmelser och väckte därför talan om fördragsbrott vid domstolen med stöd av artikel 258 FEUF.

Genom förevarande dom bifaller domstolen (stora avdelningen) kommissionens talan om fördragsbrott. Domstolen konstaterar att dessa nya nationella bestämmelser undergräver domarnas oavhängighet, som garanteras genom artikel 19.1 andra stycket FEU jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), och att de dessutom åsidosätter dels de skyldigheter som åligger de nationella domstolarna inom ramen för systemet med begäran om förhandsavgörande, dels principen om unionsrättens företräde. Dessutom utgör bestämmelserna genom vilka det införs en anmälningsskyldighet för domare och krav på offentliggörande på internet av insamlade uppgifter ett ingrepp i rätten till respekt för privatlivet och rätten till skydd av personuppgifter enligt stadgan och dataskyddsförordningen.

Vad för det första gäller domstolens behörighet att pröva kommissionens anmärkningar avseende ett åsidosättande av artikel 19.1 FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, samt principen om unionsrättens företräde, erinrar domstolen om att unionen grundar sig på värden som är gemensamma för medlemsstaterna⁵⁰ och att respekten för dessa värden utgör en förutsättning för anslutning till unionen.⁵¹ Unionen omfattar således stater som frivilligt och utan tvång har anslutit sig till dessa värden, och respekten för och främjandet av dessa värden utgör den grundläggande förutsättningen för det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna. Att en medlemsstat iakttar dessa värden utgör således ett villkor för att den ska komma i åtnjutande av samtliga rättigheter som följer av att fördragen tillämpas på denna medlemsstat. Uppfyllandet av dessa värden kan nämligen inte reduceras till något som ett kandidatland är skyldigt att iaktta för att få ansluta sig till unionen men som det sedan kan friskriva sig från efter att ha anslutit sig till unionen. Domstolen påpekar i detta avseende att artikel 19 FEU ger uttryck för det värde som rättsstaten utgör enligt artikel 2 FEU⁵² och föreskriver att det ankommer på medlemsstaterna att inrätta ett system med rättsmedel och förfaranden

1) medlemskap i en förening, inbegripet föreningens namn och säte, innehavda uppdrag och medlemskapets längd,

2) innehavt uppdrag i en ideell stiftelse, inbegripet stiftelsens namn och säte och period under vilken uppdraget innehafts,

3) medlemskap i ett politiskt parti innan han eller hon utnämndes till domare och medlemskap i ett politiskt parti under ämbets tiden före den 29 december 1989, inbegripet partiets namn, innehavda uppdrag och medlemskapets längd.

...

4. Uppgifterna i en anmälan som avses i paragraf 1 ska offentliggöras och publiceras i Biuletyn Informacji Publicznej (Offentliga informationsbulletinen) ...".

När det gäller domare vid Högsta domstolen, se artikel 45.3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen.

⁴⁸ Se, bland annat, artiklarna 5.1a, 5.1b, 8.2, 29.1 och 49.1 i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolar.

⁴⁹ Kommissionen ansåg att Polen hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU – i vilken det föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – enligt artikel 47 i stadgan – avseende rätten till ett effektivt rättsmedel och rätten till en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag – enligt artikel 267 andra och tredje styckena FEUF – som föreskriver en möjlighet (andra stycket), för vissa nationella domstolar, och en skyldighet för andra nationella domstolar (tredje stycket) att begära ett förhandsavgörande – enligt principen om unionsrättens företräde och enligt artiklarna 7 och 8 i stadgan och artikel 6.1 första stycket c och e samt artikel 9.1 och i dataskyddsförordningen om rätten till respekt för privatlivet och rätten till skydd av personuppgifter.

⁵⁰ Artikel 2 FEU.

⁵¹ Artikel 49 FEU.

⁵² Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 32), vilken presenteras i avsnitt II.3, som har rubriken "Lön".

som säkerställer att enskildas rätt till ett effektivt domstolsskydd iakttas inom de områden som omfattas av unionsrätten. Domstolen slår följaktligen fast att de krav som följer av respekten för sådana värden och principer såsom rättsstatsprincipen, ett effektivt domstolsskydd och domstolsväsendets oberoende inte kan påverka en medlemsstats nationella identitet i den mening som avses i artikel 4.2 FEU.

Domstolen erinrar således om att medlemsstaterna, när de väljer sina respektive konstitutionella modeller, är skyldiga att uppfylla det krav på domstolarnas oavhängighet som följer av artikel 2 FEU och artikel 19.1 andra stycket FEU. Medlemsstaterna är således bland annat skyldiga att, med hänsyn till rättsstatsprincipen, undvika varje försämring av sin lagstiftning om domstolsväsendets organisation genom att bland annat avstå från att införa regler som skulle kunna undergräva domarnas oavhängighet.

Domstolen erinrar vidare om att artikel 19.1 andra stycket FEU, tolkad mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, ålägger medlemsstaterna en klar, precis och ovillkorlig resultatförpliktelse, bland annat vad gäller oavhängigheten och opartiskheten hos de domstolar som ska tolka och tillämpa unionsrätten samt kravet på att dessa domstolar ska ha inrättats enligt lag, och tillerkänns direkt effekt. Detta innebär enligt principen om unionsrättens företräde att en nationell domstol ska underlåta att tillämpa en bestämmelse, rättspraxis eller administrativ praxis i den nationella rättsordningen som strider mot dessa bestämmelser i unionsrätten. Eftersom EU-domstolen har exklusiv behörighet att slutgiltigt tolka unionsrätten ankommer det således, i förekommande fall, på den berörda nationella författningsdomstolen att ändra den nationella rättspraxis som strider mot unionsrätten, såsom den tolkats av EU-domstolen. Domstolen förklarar sig följaktligen behörig att pröva kommissionens anmärkningar.

Vad för det andra gäller innehållet i kommissionens anmärkningar slår domstolen fast att genom att anta bestämmelser som ålägger domare en skyldighet att lämna uppgifter om uppdrag inom föreningar och ideella stiftelser samt tillhörighet till ett politiskt parti före utnämningen och som föreskriver att dessa uppgifter ska offentliggöras⁵³ har Polen åsidosatt rätten till respekt för privatlivet och rätten till skydd av personuppgifter som garanteras enligt stadgan⁵⁴ och dataskyddsförordningen⁵⁵.

Efter att ha slagit fast att dataskyddsförordningen är tillämplig i förevarande fall, och mer specifikt artiklarna 6.1 första stycket c och e och 9.1 i denna förordning, konstaterar domstolen att de eftersträvade mål som Polen har åberopat till stöd för de aktuella bestämmelserna och som består i att minska risken för att domarna vid utövandet av sitt ämbete kan påverkas av överväganden som rör privata eller politiska intressen, samt att stärka enskildas förväntningar på att en sådan opartiskhet föreligger, motsvaras av ett mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen i den mening som avses i

⁵³ Artikel 88a i den ändrade lagen om allmänna domstolar, artikel 45.3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 8.2 i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolar.

⁵⁴ Artiklarna 7 och 8.1 i stadgan.

⁵⁵ Artiklarna 6.1 första stycket c och e, 6.3 och 9.1 i dataskyddsförordningen.

artikel 52.1 i stadgan eller motsvaras av ett mål av ett legitimt allmänt intresse, i den mening som avses i dataskyddsförordningen.⁵⁶ Domstolen erinrar emellertid om att även om ett sådant mål således kan tillåta begränsningar i utövandet av de rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan, gäller detta endast under förutsättning att begränsningarna faktiskt svarar mot ett sådant mål och att de är proportionerliga i förhållande till detta.

Domstolen har prövat huruvida de aktuella åtgärderna var nödvändiga och framhåller att Polen inte har lämnat några klara och konkreta förklaringar till varför offentliggörandet av uppgifter om en domares tillhörighet till ett politiskt parti före utnämningen och under utövandet av domarämbetet före den 29 december 1989 skulle kunna bidra till att stärka enskildas rätt att få sin sak prövad av en domstol som uppfyller kravet på opartiskhet. Med hänsyn till det särskilda sammanhang i vilket ändringslagen och nämnda åtgärder antogs, gör domstolen för övrigt bedömningen att dessa åtgärder i själva verket har vidtagits i syfte att bland annat skada de berörda domarnas yrkesmässiga anseende och enskildas uppfattning om dem. Nämnda åtgärder är således inte ägnade att uppnå det legitima mål som gjorts gällande i förevarande fall.

När det gäller andra uppgifter om domares nuvarande eller tidigare tillhörighet till en förening eller ideell stiftelse, finner domstolen att det inte a priori kan uteslutas att den omständigheten att sådana uppgifter görs tillgängliga på internet bidrar till att avslöja eventuella intressekonflikter som kan påverka domarnas opartiska tjänsteutövning vid handläggningen av särskilda mål, varvid en sådan öppenhet dessutom generellt kan bidra till att stärka allmänhetens förtroende för denna opartiskhet och rättsväsendets verksamhet. Domstolen påpekar emellertid att de berörda personuppgifterna i förevarande fall bland annat avser perioder som föregår det datum från vilket en domare är skyldig att göra den föreskrivna anmälan. Domstolen slår fast att de aktuella åtgärderna, i avsaknad av en tidsbegränsning vad gäller de berörda perioderna bakåt i tiden, inte kan anses vara begränsade till vad som är absolut nödvändigt för att stärka enskildas rätt att få sin sak prövad av en domstol som uppfyller kravet på opartiskhet. Vad vidare gäller den avvägning som ska göras mellan det eftersträvade målet av allmänintresse och de aktuella rättigheterna, påpekar domstolen för det första att offentliggörandet av de aktuella namnuppgifterna på internet, beroende på syftet med de berörda föreningarna eller ideella stiftelserna, kan avslöja information om vissa känsliga aspekter av de berörda domarnas privatliv, bland annat deras religiösa eller filosofiska övertygelse. Domstolen påpekar vidare att behandlingen av de aktuella personuppgifterna leder till att dessa uppgifter blir fritt tillgängliga på internet för den breda allmänheten och därmed för ett potentiellt obegränsat antal personer. Domstolen påpekar slutligen att offentliggörandet av dessa uppgifter på internet, i det särskilda sammanhang i vilket de aktuella åtgärderna vidtogs, kan utsätta de berörda domarna

⁵⁶ I den mening som avses i artiklarna 6.3 och 9.2 g i dataskyddsförordningen.

för risken för orättvis stigmatisering, genom att på ett omotiverat sätt påverka hur de uppfattas av både rättssökande och allmänheten i stort, samt att de riskerar att se sin karriärutveckling hindras på ett otillbörligt sätt. Under dessa omständigheter finner domstolen att en sådan behandling av personuppgifter som den nu aktuella utgör ett särskilt allvarligt ingrepp i de berörda personernas grundläggande rätt till respekt för privatlivet och skydd för deras personuppgifter.

Domstolen gör en avvägning mellan ingreppets allvar och betydelsen av det påstådda målet av allmänintresse, och konstaterar att med hänsyn till det allmänna och specifika nationella sammanhang i vilket de aktuella åtgärderna vidtagits och de särskilt allvarliga konsekvenser som de kan få för de berörda domarna, är resultatet inte balanserat. I jämförelse med den tidigare situationen (*status quo ante*) som följer av de redan befintliga nationella bestämmelserna, utgör offentliggörandet av de berörda personuppgifterna ett potentiellt betydande ingrepp i de grundläggande rättigheter som garanteras i artikel 7 och artikel 8.1 i stadgan, utan att detta ingrepp i förevarande fall kan motiveras av de eventuella fördelar som detta skulle kunna medföra i form av förebyggande av intressekonflikter som rör domare och ökat förtroende för domarnas opartiskhet.

3. Lön

Dom av den 27 februari 2018 (stora avdelningen), Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, [EU:C:2018:117](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 19.1 FEU – Rättsmedel – Effektivt domstolsskydd – Domares oavhängighet – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 47 – Lönesänkningar inom nationell offentlig förvaltning – Åtgärder för budgettätstramning”

Från och med oktober 2014 sänkte den portugisiska lagstiftaren tillfälligt lönebeloppet för flera ämbetsmän och personer som utövar funktioner inom den offentliga sektorn, däribland domarna vid Tribunal de Contas (Revisionsrätten, Portugal). En lag från 2015 innebär att lönesänkningarna successivt upphävdes från och med den 1 januari 2016.

Associação Sindical dos Juízes Portugueses (Fackförbundet för portugisiska domare) (nedan kallat ASJP), som företräder ledamöterna vid Revisionsrätten, överklagade dessa budgetåtgärder till Supremo Tribunal Administrativo (Högsta förvaltningsdomstolen, Portugal). ASJP gjorde gällande att lönesänkningsåtgärderna stred mot den ”princip om domarnas oavhängighet” som har stadfästs inte bara i Portugals konstitution utan även i unionsrätten.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolen grundas åtgärderna för att tillfälligt sänka lönebeloppen inom den offentliga sektorn på tvingande krav för att minska den portugisiska statens alltför stora budgetunderskott. Den portugisiska regeringen har ålagts dessa tvingande krav av unionen i utbyte mot bland annat ett ekonomiskt bistånd

till denna medlemsstat. Högsta förvaltningsdomstolen har emellertid påpekat att den portugisiska staten också är skyldig att iakttaga de allmänna principerna i unionsrätten, däribland principen om domarnas oavhängighet, vilken gäller för såväl unionsdomstolarna som de nationella domstolarna. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen säkerställs nämligen ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som följer av unionsrätten i första hand av de nationella domstolarna. Dessa domstolar ska tillhandahålla detta skydd med iakttagande av principerna om oavhängighet och opartiskhet. Högsta förvaltningsdomstolen har understrukt att domstolarnas oavhängighet beror på de garantier som gäller för ledamöternas ställning, även i fråga om lön. Den vill därför att EU-domstolen ska klargöra om principen om domstolarnas oavhängighet utgör hinder för att mot domstolsledamöter i en medlemsstat vidta generella lönesänkingsåtgärder, när sådana åtgärder, såsom i förevarande fall, hänför sig till krav på att eliminera ett alltför stort budgetunderskott och till ett unionsprogram för ekonomiskt bistånd.

I sin dom framhåller EU-domstolen (stora avdelningen) inledningsvis att artikel 19 FEU, som ger uttryck för det värde som rättsstaten utgör enligt artikel 2 FEU, innebär att uppgiften att säkerställa domstolsprövningen inom unionens rättsordning inte enbart ankommer på EU-domstolen utan även på de nationella domstolarna. Den erinrar om att möjligheten till en effektiv domstolsprövning i syfte att säkerställa iakttagandet av unionsrätten är härvidlag i sig en grundförutsättning för en rättsstat. Varje medlemsstat ska följaktligen säkerställa att de instanser som i egenskap av "domstol", i den mening som avses i unionsrätten, hör till dess system med rättsmedel inom de områden som omfattas av unionsrätten uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd. Eftersom Revisionsrätten i egenskap av domstol kan pröva frågor om tillämpning eller tolkning av unionsrätten måste Portugal således säkerställa att nämnda domstol uppfyller de krav som ett effektivt domstolsskydd innebär.

Härvidlag påpekar EU-domstolen att en grundförutsättning för att detta skydd ska säkerställas är att en sådan domstols oavhängighet bevaras, såsom detta bekräftas i artikel 47 andra stycket i stadgan, i vilken tillgången till en "oavhängig" domstol anges som ett av de krav som hänför sig till den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel. Garantin för oavhängighet gör sig nämligen inte enbart gällande på unionsnivå, utan även i medlemsstaterna, för de nationella domstolarna. Begreppet oavhängighet förutsätter i synnerhet att den aktuella instansen fullgör sina uppgifter helt självständigt, utan att vara underställd någon annan och utan att ta emot order eller instruktioner från något håll och att den således är skyddad mot yttre inblandning eller påtryckningar som kan äventyra ledamöternas oberoende prövning och påverka deras avgöranden. EU-domstolen finner således att den omständigheten att domare erhåller en lön som motsvarar vikten av de funktioner de utövar är en garanti som är grundläggande för domarnas oavhängighet.

EU-domstolen konstaterar emellertid att lönesänkingsåtgärderna inte enbart avsåg Revisionsrättens ledamöter, utan var generella åtgärder som syftade till att en rad

ämbetsmän inom nationell offentlig förvaltning skulle bidra till åtstramningspolitiken. Dessa åtgärder var dessutom av tillfällig natur och upphävdes slutgiltigt den 1 oktober 2016. Domstolen slår således fast att artikel 19.1 andra stycket FEU inte utgör hinder för att vidta sådana generella lönesänkingsåtgärder som de som är aktuella i det nationella målet, vilka hänför sig till krav på att eliminera ett alltför stort budgetunderskott och till ett unionsprogram för ekonomiskt bistånd.

4. Förordnande

Dom av den 16 november 2021 (stora avdelningen), Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 till C-754/19, [EU:C:2021:931](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Rättsstatsprincipen – Domstolsväsendets oberoende – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Nationell lagstiftning som ger justitieministern befogenhet att förordna domare från andra domstolar att tjänstgöra i högre domstolar och att avsluta förordnandet – Dömande sammansättningar i brottmål i vilka de av justitieministern förordnade domarna ingår – Direktiv (EU) 2016/343 – Oskuldspresumption"

Sąd Okręgowy w Warszawie (Regional domstol i Warszawa, Polen) önskade i sju brottmål som var anhängiga vid denna domstol få klarhet i huruvida de dömande sammansättningar som skulle avgöra dessa mål var förenliga med unionsrätten med hänsyn till att det i dessa sammansättningar ingick en domare som förordnats att tjänstgöra där från en annan domstol enligt ett beslut av justitieministern som fattats med stöd av lagen om de allmänna domstolarnas organisation.⁵⁷

Enligt den regionala domstolen i Warszawa kan justitieministern enligt de polska bestämmelserna om överflyttning av domare förordna att en domare ska tjänstgöra vid en högre brottmålsdomstol på grundval av kriterier som inte är officiellt kända och utan att beslutet om förordnande kan bli föremål för domstolsprövning. Justitieministern kan även när som helst avsluta förordnandet utan att det finns några förutbestämda rättsliga kriterier för detta beslut och utan att det behöver motiveras.

Mot denna bakgrund beslutade den hänskjutande domstolen att ställa frågor till EU-domstolen angående de ovannämnda bestämmelsernas förenlighet med artikel 19.1 andra stycket FEU⁵⁸ och angående huruvida dessa bestämmelser strider mot oskuldspresumptionen som gäller i straffrättsliga förfaranden, vilken bland annat följer av direktiv 2016/343.

⁵⁷ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych (lag om de allmänna domstolarnas organisation) av den 27 juli 2001, i den lydelse som var tillämplig i de nationella målen (Dz. U. 2019, position 52).

⁵⁸ I denna bestämmelse föreskrivs att "medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten".

I sin dom konstaterar EU-domstolen (stora avdelningen) att artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 2 FEU och direktiv 2016/343,⁵⁹ utgör hinder mot nationella bestämmelser som innebär att justitieministern i en medlemsstat, på grundval av kriterier som inte offentliggörs, dels får förordna en domare från en annan domstol att tjänstgöra vid en högre brottmålsdomstol för viss tid eller tills vidare, dels, när som helst och genom ett icke motiverat beslut, får avsluta förordnandet, oberoende av om förordnandet gäller viss tid eller tills vidare.

EU-domstolen konstaterar inledningsvis att polska allmänna domstolar, däribland den regionala domstolen i Warszawa, ingår i det polska rättsmedelssystemet inom "de områden som omfattas av unionsrätten", i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU. En grundförutsättning för att kravet på ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 19.1 andra stycket FEU ska kunna säkerställas av sådana domstolar är att deras oavhängighet upprätthålls. Iakttagande av oavhängighetskravet innebär att bestämmelserna om förordnande av domare att tjänstgöra vid annan domstol måste innehålla de skyddsregler som behövs för att helt förhindra risken för att sådana bestämmelser används som ett system för politisk kontroll över innehållet i domstolarnas avgöranden.

EU-domstolen framhåller att det förhållandet att justitieministern endast får förordna en domare att tjänstgöra vid en annan domstol med domarens samtycke utgör ett viktigt processuellt skydd. Enligt den hänskjutande domstolen finns det emellertid en rad omständigheter som ger justitieministern möjlighet att påverka dessa domare och som kan ge upphov till tvivel om deras oavhängighet. EU-domstolen har undersökt dessa olika omständigheter och konstaterar för det första att för att undvika godtycklighet och risk för manipulation måste ett beslut om förordnande av en domare att tjänstgöra vid annan domstol och det beslut varigenom förordnandet avslutas fattas på grundval av kriterier som är kända i förväg, och vara vederbörligen motiverat. Vidare kan ett beslut att avsluta ett förordnande att tjänstgöra vid annan domstol utan domarens samtycke få motsvarande verkan som en disciplinåtgärd för denna domare, vilket förutsätter att en sådan åtgärd kan angripas i domstol i enlighet med ett förfarande som till fullo säkerställer rätten till försvar. EU-domstolen framhåller vidare att justitieministern även innehar riksåklagarämbetet och konstaterar att justitieministern i ett visst brottmål har befogenhet både gentemot den allmänna åklagaren och gentemot domare från en annan domstol som förordnats att tjänstgöra där, vilket kan ge upphov till berättigade tvivel hos enskilda om de förordnade domarnas opartiskhet. Vidare innehar domarna från andra domstolar som förordnats att tjänstgöra vid de dömande sammansättningar som ska avgöra de aktuella nationella målen även uppdrag som biträdande åklagare till den särskilda åklagaren i disciplinära mål mot domare i allmän domstol. Kombinationen av dessa båda arbetsuppgifter, i ett sammanhang där de biträdande åklagarna till den särskilda åklagaren i disciplinära mål mot domare i allmän domstol också utses av

⁵⁹ Artikel 6.1 och 6.2 i direktiv 2016/343.

justitieministern, skulle kunna ge upphov till berättigade tvivel hos enskilda när det gäller pålitligheten hos övriga ledamöter i de berörda dömande sammansättningarna i förhållande till yttre omständigheter.

Dessa omständigheter – betraktade gemensamt – med förbehåll för de slutliga bedömningar som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra i detta avseende, skulle kunna leda till slutsatsen att justitieministern, på grundval av kriterier som inte är officiellt kända, har befogenhet att förordna domare från annan domstol att tjänstgöra vid en högre instans och att när som helst avsluta deras förordnande utan att behöva motivera detta beslut, och att detta får till resultat att dessa domare under den period då de förordnats att tjänstgöra vid annan domstol inte åtnjuter de garantier och den oavhängighet som domare normalt ska åtnjuta i en rättsstat. En sådan befogenhet kan inte anses förenlig med skyldigheten att iaktta kravet på oavhängighet.

5. Omplacering

Dom av den 6 oktober 2021 (stora avdelningen), W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning) (C-487/19, [EU:C:2021:798](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Rättsstatsprincipen – Effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Principerna om domares oavsättlighet och oavhängighet – En domare vid en allmän domstol omplaceras, utan dennes samtycke – Överklagande – Avisningsbeslut som meddelats av en domare vid Sąd Najwyższy (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) (Högsta domstolen (avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter), Polen)) – Domare som tillsatts av Republiken Polens president på grundval av en resolution från Nationella domstolsrådet, trots att domstol inhyerat denna resolution i avvaktan på att EU-domstolen meddelar ett förhandsavgörande – Domare som inte kan anses utgöra en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag – Unionsrättens företrädare – Fråga huruvida det är möjligt att betrakta ett sådant avisningsbeslut som en nullitet”

I den här domen, avseende vilken de faktiska och rättsliga omständigheterna har beskrivits ovan,⁶⁰ konstaterar EU-domstolen att en allmän domstol, såsom en polsk regional domstol, omfattas av det polska systemet med rättsmedel inom ”de områden som omfattas av unionsrätten” i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU. För att en sådan domstol ska kunna säkerställa det effektiva domstolsskydd som krävs enligt denna bestämmelse är det av avgörande betydelse att dess oavhängighet bevaras. En omplacering av en domare utan dennes samtycke kan emellertid utgöra ett åsidosättande av principerna om domares oavsättlighet och oavhängighet. En sådan omplacering kan nämligen påverka omfattningen av den berörda domarens befogenheter och handläggningen av de akter som tilldelats domaren samt få

⁶⁰ Beträffande de faktiska och rättsliga omständigheterna i målet, se avsnitt II.1, som har rubriken ”Utnämning”.

betydande konsekvenser för dennes levnadsbetingelser och karriärutveckling. Den kan således utgöra ett sätt att kontrollera innehållet i domstolsavgöranden och få liknande verkningar som en disciplinåtgärd. Kravet på domarnas oavhängighet innebär följaktligen ett krav på att det regelverk som är tillämpligt på omplaceringar utan vederbörandes samtycke ska uppfylla de garantier som krävs för att undvika att denna oavhängighet äventyras genom direkta eller indirekta yttre ingripanden. Sådana omplaceringsåtgärder, som endast kan beslutas av legitima skäl som särskilt avser allokeringen av tillgängliga personalresurser, bör således kunna bestridas i domstol, i enlighet med ett förfarande som till fullo garanterar rätten till försvar.

6. Befordran

Dom av den 7 september 2023 (första avdelningen), Asociația "Forumul Judecătorilor din România" (C-216/21, [EU:C:2023:628](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Beslut 2006/928/EG – Mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption – Artikel 2 FEU – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Rättsstatsprincipen – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 47 – Domares oavhängighet – Nationell lagstiftning om ändring av systemet för befordran av domare"

År 2019 godkände Consiliul Superior al Magistraturii (Högsta domar- och åklagarrådet, Rumänien, nedan kallat CSM) en reform av förfarandet för befordran av domare till högre instans. Föreningen "Rumäniens domarforum" och en enskild person invände mot denna reform vid Curtea de Apel Ploiești (Appellationsdomstolen i Ploiești, Rumänien).

Klagandena i det nationella målet hävdade att den omständigheten att de tidigare skriftliga proven hade ersatts med en utvärdering av sökandenas arbete och uppförande, vilken skulle genomföras av ordföranden för den berörda högre instansen och ledamöter av denna instans gjorde systemet för befordran subjektivt och skönsmässigt. Appellationsdomstolen i Ploiești anmodade EU-domstolen att klargöra huruvida en sådan reform är förenlig med principen om domares oavhängighet.

I sin dom slår EU-domstolen fast att en nationell lagstiftning om befordran av domare ska säkerställa att principen om domares oavhängighet iakttas.

EU-domstolen slår även fast att unionsrätten i princip inte utgör hinder för att systemet för befordran av domare till överrätt grundar sig på en utvärdering av de berördas arbete och uppförande som görs av en kommitté bestående av överrättens ordförande och ledamöter i den domstolen. De materiella villkoren och förfarandereglererna för antagande av beslut om befordran måste emellertid vara sådana att de inte kan ge upphov till berättigade tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande de berörda domarnas oavhängighet och opartiskhet, när de berörda personerna väl har befordrats.

EU-domstolen påpekar att förfarandet för befordran av domare som tjänstgör vid lägre domstolar i Rumänien sker i två steg. Den första fasen, som gör det möjligt att befordras "på plats", utan att tjänstestället ändras, förutsätter godkänt resultat i ett skriftligt uttagningsprov och syftar till att utvärdera såväl sökandenas teoretiska kunskaper som deras praktiska kompetenser. Den andra fasen, som benämns "faktisk befordran", gör det möjligt för de sökande som redan befordrats på plats att faktiskt tillsättas vid en högre instans.

Det är först i den andra fasen som utvärderingen görs av en kommitté som vid varje appellationsdomstol består av den domstolens ordförande och fyra av dess ledamöter, vilka har utsetts av domarsektionen vid Högsta rättsrådet.

Även om reformen av den andra fasen, enligt Appellationsdomstolen i Ploiești, kan ge upphov till en maktkoncentration hos vissa av utvärderingskommitténs ledamöter, och särskilt hos dess ordförande kan den emellertid inte som sådan anses vara oförenlig med unionsrätten.

Det ankommer på Appellationsdomstolen i Ploiești att kontrollera om denna maktkoncentration, i sig eller i kombination med andra faktorer, i praktiken innebär att personer som drar förmån av den får möjlighet att påverka utgången av de avgöranden som de berörda domarna meddelar och således ger upphov till en bristande oavhängighet eller ett intryck av att domarna är partiska, vilket inverkar menligt på det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat. Enligt EU-domstolen innehåller handlingarna i målet inga uppgifter som visar att en sådan eventuell maktkoncentration i sig skulle kunna ge upphov till en sådan möjlighet att påverka i praktiken eller någon annan omständighet som, i kombination med denna koncentration, skulle kunna ge upphov till sådana effekter, vilka skulle kunna väcka tvivel hos de enskilda om de befordrade domarnas oavhängighet.

När det gäller de materiella villkor som ska vara uppfyllda vid antagandet av beslut om faktisk befordran och i synnerhet vid utvärderingen av sökandenas arbete och uppförande grundar sig dessa på kriterier som förefaller relevanta för bedömningen av de sökandenas yrkesmässiga kvalifikationer. Dessa kriterier förefaller vara föremål för objektiva bedömningar på grundval av kontrollerbara omständigheter.

När det gäller de förfaranderegler som ska tillämpas vid antagandet av dessa beslut förefaller inte heller de kunna äventyra oavhängigheten hos de domare som befordrats. Utvärderingskommittén ska nämligen motivera sina bedömningar och den berörda sökanden kan bestrida dem vid domarsektionen vid Högsta rättsrådet.

7. Disciplinärt ansvar

Dom av den 26 mars 2020 (stora avdelningen), Miasto Łowicz och Prokurator Generalny (C-558/18 och C-563/18, [EU:C:2020:234](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Rättsstatsprincipen – Effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – Principen om domstolarnas oavhängighet – Regelverk för disciplinåtgärder mot domare – Domstolens behörighet – Artikel 267 FEUF – Upptagande till prövning – Tolkning som är nödvändig för att den hänskjutande domstolen ska kunna döma i saken – Begrepp”

I den här domen avisade EU-domstolen (stora avdelningen) begäran om förhandsavgörande som ingetts av Sąd Okręgowy w Łodzi (Regionala domstolen i Łódź, Polen) respektive Sąd Okręgowy w Warszawie (Regionala domstolen i Warszawa, Polen). De hänskjutande domstolarna önskade genom begäran i dessa båda fall i huvudsak att EU-domstolen skulle klargöra huruvida det nya polska regelverket om disciplinåtgärder mot domare är förenligt med enskildas rätt till ett effektivt domstolsskydd, som garanteras enligt artikel 19.1 andra stycket FEU.

Det första målet (C-558/18) hade uppkommit i samband med en tvist mellan den polska staden Łowicz och polska staten angående ett krav på betalning av offentliga medel. Den hänskjutande domstolen angav att det är troligt att det avgörande som den kommer att meddela i målet är till nackdel för staten. Det andra målet (C-563/18) rörde ett åtal som väckts mot tre personer för brott begångna under åren 2002 och 2003 och beträffande vilka den hänskjutande domstolen var skyldig att bevilja särskild straffminskning på grund av att de samarbetat med de straffrättsliga myndigheterna genom att erkänna de påtalade gärningarna. I begäran om förhandsavgörande som framstälts i dessa mål framhålls det att det finns farhågor om att sådana avgöranden kan leda till att disciplinåtgärder vidtas mot den ensamdomare som handlägger respektive mål. De hänskjutande domstolarna hänvisade till de lagstiftningsreformer som genomförts i Polen 2017, vilka innebär att objektivitet och opartiskhet i disciplinära förfaranden mot domare inte garanteras och vilka påverkar de polska domstolarnas oavhängighet. De hänskjutande domstolarna framhöll särskilt det betydande inflytande som justitieministern numera tillerkänts i disciplinära förfaranden mot domare i allmän domstol och betonade det förhållandet att detta inflytande inte förenats med lämpliga garantier. För de hänskjutande domstolarna ger disciplinära förfaranden som utformats på detta sätt den lagstiftande och verkställande makten en möjlighet att avlägsna domare vars beslut är obekväma för dem och de kan därigenom påverka de domstolsavgöranden som de meddelar.

EU-domstolen konstaterade att den hade behörighet att tolka artikel 19.1 andra stycket FEU och prövade därefter huruvida begäran om förhandsavgörande i dessa båda fall kunde upptas till prövning. Domstolen erinrade om att enligt ordalydelsen i artikel 267 FEUF ska det begärda förhandsavgörandet vara ”nödvändigt” för att den hänskjutande

domstolen ska kunna "döma i saken". Domstolen påpekade även att det framgår av denna bestämmelse, såsom den tolkats i domstolens praxis, att förfarandet med förhandsavgörande förutsätter att ett mål faktiskt är anhängigt vid den nationella domstolen och att den nationella domstolen inom ramen för detta mål är skyldig att beakta domen i målet om förhandsavgörande. Domstolen framhöll att det som särskilt kännetecknar dess uppgift inom ramen för en begäran om förhandsavgörande är att EU-domstolen bistår den hänskjutande domstolen i samband med avgörandet av det konkreta mål som är anhängigt vid denna. Domstolen påpekade därefter att det måste föreligga ett samband mellan detta mål och de unionsrättsliga bestämmelser vars tolkning begärts. Detta samband måste vara sådant att tolkningen tillgodoser ett objektivt behov för det avgörande som den hänskjutande domstolen ska meddela.

Domstolen konstaterade i det aktuella fallet, för det första, att de nationella målen inte har någon anknytning till unionsrätten, särskilt inte artikel 19.1 andra stycket FEU, som tolkningsfrågorna avser. Domstolen slog således fast att de hänskjutande domstolarna inte är tvungna att tillämpa unionsrätten för att kunna avgöra dessa mål i sak. För det andra erinrade domstolen om att den visserligen redan har slagit fast att frågor som rör tolkningen av processuella bestämmelser i unionsrätten som den hänskjutande domstolen är skyldig att tillämpa för att döma i saken kan tas upp till prövning,⁶¹ men framhöll att de frågor som ställts i de två målen inte avser tolkningen av sådana bestämmelser. För det tredje angav domstolen att ett svar på dessa frågor inte heller förefaller kunna tillhandahålla de hänskjutande domstolarna en tolkning av unionsrätten som gör det möjligt för dem att avgöra processuella frågor i nationell rätt innan de, i förekommande fall, kan avgöra de nationella målen i sak.⁶² Domstolen konstaterade följaktligen att det inte framgick av besluten om hänskjutande att det finns en sådan anknytning mellan den unionsrättsliga bestämmelse som tolkningsfrågorna avser och de nationella målen som gör den begärda tolkningen nödvändig för att de hänskjutande domstolarna med tillämpning av de anvisningar som följer av en sådan tolkning ska kunna fatta de beslut som krävs för att avgöra dessa mål. Domstolen fann därmed att de ställda frågorna var av allmän karaktär och att respektive begäran om förhandsavgörande därför skulle avvisas.

Slutligen erinrade domstolen om att det inte kan tillåtas att nationella bestämmelser utsätter de nationella domarna för disciplinära förfaranden på grund av att de har hänskjutit en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen.⁶³ Enbart möjligheten att kunna bli föremål för disciplinära åtgärder kan nämligen inverka menligt på de nationella domstolarnas faktiska utövande av möjligheten att ställa frågor till EU-domstolen och att utföra den uppgift att tillämpa unionsrätten som de tillerkänts enligt fördragen. Domstolen preciserade härvidlag att det förhållandet att domare inte

⁶¹ Domstolens dom av den 17 februari 2011, Weryński (C-283/09, [EU:C:2011:85](#)).

⁶² Domstolens 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, [EU:C:2019:982](#)), vilken presenteras i avsnitt II.1, som har rubriken "Utnämning".

⁶³ Beslut av domstolens ordförande av den 1 oktober 2018, Miasto Łowicz och Prokuratura Okręgowa w Płocku (förenade målen C-558/18 och C-563/18, [EU:C:2018:923](#)).

kan bli föremål för sådana förfaranden eller disciplinåtgärder på denna grund dessutom utgör en garanti för deras oavhängighet.

Dom av den 15 juli 2021 (stora avdelningen), kommissionen/Polen (Disciplinära förfaranden gentemot domare) (C-791/19, [EU:C:2021:596](#))

”Fördragsbrott – Regelverk med disciplinåtgärder mot domare – Rättsstaten – Domares oavhängighet – Effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Disciplinära åtgärder på grund av innehållet i domstolarnas avgöranden – Disciplinära domstolar som är oavhängiga och har inrättats enligt lag – Iakttagande av skäliga tidsfrister och rätten till försvar inom ramen för disciplinära förfaranden – Artikel 267 FEUF – Begränsning av de nationella domstolarnas rätt och skyldighet att begära förhandsavgörande från EU-domstolen”

I den här domen, avseende vilken de faktiska och rättsliga omständigheterna har beskrivits ovan,⁶⁴ biföll EU-domstolen (stora avdelningen) kommissionens talan om fördragsbrott. Domstolen konstaterar inledningsvis att det nya regelverket med disciplinära åtgärder mot domare undergräver deras oavhängighet. Detta regelverk innebär dessutom att de berörda domarna inte på ett oavhängigt sätt kan iaktta de skyldigheter som åvilar dem inom ramen för förfarandet för att begära förhandsavgörande.

EU-domstolen slår fast att Polen har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, genom att inte ha fastställt de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten.

EU-domstolen erinrar om att enligt dess fasta rättspraxis framgår det av artikel 19.1 andra stycket FEUF och det krav på domares oavhängighet som följer av denna bestämmelse att det regelverk för disciplinåtgärder mot domare i nationella domstolar som ingår i medlemsstaternas system med rättsmedel inom de områden som omfattas av unionsrätten måste erbjuda erforderliga garantier för att helt avvärja risken för att det används som ett system för politisk kontroll över innehållet i domstolarnas avgöranden. Detta innebär bland annat att ett sådant regelverk måste innehålla regler som definierar de ageranden som anses utgöra disciplinära överträdelser, och säkerställa att disciplinära mål provas av en oavhängig instans i enlighet med ett förfarande som till fullo iakttar de rättigheter som stadfästs i artiklarna 47 och 48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, däribland rätten till försvar och rätten att kunna överklaga de disciplinära domstolarnas avgöranden.

⁶⁴ Beträffande de faktiska och rättsliga omständigheterna i målet, se avsnitt I.2, som har rubriken ”Rätten för oavhängiga nationella domstolar att begära förhandsavgörande från EU-domstolen”.

EU-domstolen anser inledningsvis att Polen inte kan garantera oavhängigheten och opartiskheten hos avdelningen för disciplinära mål, och därmed undergräver oavhängigheten hos de berörda domarna genom att inte säkerställa att disciplinära förfaranden mot dessa domare kontrolleras av en instans som uppfyller dessa garantier. Enligt maktfördelningsprincipen ska domstolarnas oavhängighet garanteras gentemot den lagstiftande och den verkställande makten. I enlighet med den lagstiftningsreform som genomfördes 2017 styrs förfarandet för att utse domare till Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen), och särskilt till avdelningen för disciplinära mål, huvudsakligen av Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, Polen) – ett organ som de verkställande och lagstiftande myndigheterna i Polen ombildat i grunden. EU-domstolen påpekar även att avdelningen för disciplinära mål enbart ska bestå av nya domare utvalda av KRS som inte redan tjänstgjort vid Högsta domstolen, och som får en särskilt hög lön och åtnjuter en mycket hög grad av administrativ, organisatorisk och finansiell autonomi jämfört med de villkor som gäller för de övriga avdelningarna vid denna domstol. Samtliga av dessa omständigheter kan föranleda rimligt tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande pålitligheten hos denna disciplinära instans i förhållande till direkta eller indirekta påtryckningar från den lagstiftande och den verkställande makten i Polen, och även beträffande dess neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras.

Därefter påpekar EU-domstolen att med hänsyn till att oavhängigheten och opartiskheten hos avdelningen för disciplinära mål inte kan garanteras, har Polen tillåtit att innehållet i de avgöranden som meddelats av domarna vid de allmänna domstolarna kan anses utgöra disciplinära överträdelser. EU-domstolen erinrar om att regelverket med disciplinära åtgärder inte får användas som ett medel för politisk kontroll av domstolarnas avgöranden eller för att utöva påtryckningar på domare, och noterar att i förevarande fall innebär detta nya regelverk – som inte uppfyller kravet på att de handlingar som kan förskylla disciplinärt ansvar för domare ska definieras på ett klart och precist sätt – att oavhängigheten hos dessa domare äventyras.

Vidare kan Polen inte heller garantera att disciplinära mål avseende domare vid de allmänna domstolarna prövas inom skälig tid, vilket också undergräver oavhängigheten hos dessa domare. Det följer nämligen av det nya regelverket med disciplinära åtgärder att en domare som har varit föremål för ett disciplinärt förfarande som avslutats genom ett lagakraftvunnet avgörande ånyo kan bli föremål för ett sådant förfarande inom ramen för samma mål, vilket innebär att domaren i fråga ständigt står under ett potentiellt hot om disciplinära förfaranden. De nya processuella regler som är tillämpliga i disciplinära mål avseende domare kan dessutom inskränka de berörda domarnas rätt till försvar. Detta nya regelverk innebär nämligen att den omständigheten att ett juridiskt ombud utses och åtar sig att försvara den berörde domaren inte får till följd att förfarandet avbryts och innebär dessutom att förfarandet kan fullföljas i händelse av domarens eller dennes ombuds laga förfall. När sådana nya processuella regler som det nu är fråga om, såsom i förevarande fall, ingår i ett disciplinärt system som uppvisar de brister som det erinrats ovan, kan de dessutom visa sig vara ägnade att

ytterligare öka risken för att det disciplinära regelverket används som ett system för politisk kontroll av innehållet i domstolarnas avgöranden.

EU-domstolen finner därefter att genom att ge ordföranden på avdelningen för disciplinära mål skönsmässig befogenhet att utse behörig disciplinär domstol i första instans i disciplinära mål avseende domare vid de allmänna domstolarna, har Polen underlåtit att säkerställa att dylika mål prövas av en domstol som "inrättats enligt lag", såsom krävs enligt artikel 19.1 andra stycket FEU.

Dom av den 21 december 2021 (stora avdelningen), Euro Box Promotion m.fl. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, [EU:C:2021:1034](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Beslut 2006/928/EG – Mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption – Art och rättslig verkan – Bindande för Rumänien – Rättsstaten – Domstolarnas oavhängighet – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Korruptionsbekämpning – Skydd för unionens ekonomiska intressen – Artikel 325.1 FEUF – PIF-konventionen – Brottmålsförfaranden – Domar från Curtea Constituțională (Författningsdomstolen, Rumänien) om lagenligheten av viss bevisprövning och den dömande sammansättningen i mål om allvarlig korruption – Skyldighet för de nationella domstolarna att fullt ut iaktta avgörandena från Curtea Constituțională (Författningsdomstolen) – Disciplinansvar för domare om dessa avgöranden inte iakttas – Behörighet att inte tillämpa avgöranden från Curtea Constituțională (Författningsdomstolen) som inte är förenliga med unionsrätten – Principen om unionsrättens företräde"

I den här domen, avseende vilken de faktiska och rättsliga omständigheterna har beskrivits ovan,⁶⁵ uttalar sig EU-domstolen om huruvida tillämpningen av viss praxis från Curtea Constituțională (Författningsdomstolen, Rumänien) är förenlig med unionsrätten.

Unionsrätten hindrar inte att avgöranden från Författningsdomstolen är bindande för de allmänna domstolarna, förutsatt att nämnda domstols oavhängighet i förhållande till i synnerhet den lagstiftande och den verkställande makten garanteras. Unionsrätten hindrar däremot att disciplinansvar aktualiseras för nationella domare så snart ett sådant avgörande inte följs.

Det ska för det första noteras, att eftersom förekomsten av en effektiv domstolsprövning i syfte att säkerställa iakttagandet av unionsrätten är en grundförutsättning för en rättsstat, måste varje domstol som ska tillämpa eller tolka unionsrätten uppfylla kraven på ett effektivt domstolsskydd. För att kunna göra detta är domstolarnas oavhängighet av avgörande betydelse. Domarna ska vara fria från ingripanden eller yttre påtryckningar som kan äventyra deras oavhängighet. Enligt maktfördelningsprincipen, som är kännetecknande för hur en rättsstat fungerar, ska

⁶⁵ Beträffande de faktiska och rättsliga omständigheterna i målet, se avsnitt 1.2, som har rubriken "Rätten för oavhängiga nationella domstolar att begära förhandsavgörande från EU-domstolen".

domstolarnas oavhängighet garanteras särskilt gentemot den lagstiftande och den verkställande makten.

För det andra påpekar domstolen att även om unionsrätten inte ålägger medlemsstaterna en viss konstitutionell modell som reglerar förhållandena mellan olika statsorgan, måste medlemsstaterna icke desto mindre iaktta bland annat de krav på domstolarnas oavhängighet som följer av unionsrätten. Under dessa omständigheter kan avgöranden från Författningsdomstolen vara bindande för de allmänna domstolarna, förutsatt att den nationella lagstiftningen garanterar den domstolens oavhängighet i förhållande till i synnerhet den lagstiftande och verkställande makten. Om den nationella rätten däremot inte garanterar detta oberoende utgör unionsrätten hinder mot en sådan nationell lagstiftning eller praxis, eftersom en sådan författningsdomstol inte kan säkerställa det effektiva domstolsskydd som krävs enligt unionsrätten.

För det tredje måste det disciplinära systemet, för att bevara domstolarnas oavhängighet, innehålla nödvändiga garantier för att undvika varje risk för att ett sådant system används som ett redskap för politisk kontroll av innehållet i domstolsavgöranden. Den omständigheten att ett domstolsavgörande eventuellt innehåller en felaktig tolkning och tillämpning av nationella och unionsrättsliga bestämmelser eller en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna eller bevisvärdering kan inte i sig medföra att den berörda domaren ådrar sig disciplinansvar. En domares disciplinansvar till följd av ett domstolsavgörande ska nämligen begränsas till rena undantagsfall och kringgärdas av skyddsregler som syftar till att undvika varje risk för yttre påtryckningar på avgörandenas innehåll. En nationell lagstiftning som medför disciplinansvar så snart en nationell allmän domstol sätter åt sidan ett avgörande från Författningsdomstolen respekterar inte dessa villkor.

Dom av den 22 februari 2022 (stora avdelningen), RS (Verkan av domar från en författningsdomstol) (C-430/21, [EU:C:2022:99](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Rättsstatsprincipen – Rättsväsendets oavhängighet – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Unionsrättens företrädare – En nationell domstols bristande behörighet att pröva huruvida nationell lagstiftning, som genom avgörande från den berörda medlemsstatens författningsdomstol har förklarats vara författningsenlig, är förenlig med unionsrätten – Disciplinära förfaranden"

Domstolen har ombetts att uttala sig om principen om domares oavhängighet, som stadfästs i artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med bland annat principen om unionsrättens företrädare, i en situation där en nationell allmän domstol saknar behörighet enligt nationell rätt att pröva huruvida en nationell lagstiftning, som genom ett avgörande från medlemsstatens författningsdomstol bedömts vara författningsenlig, är förenlig med unionsrätten och i vilken den nationella domaren riskerar att blir

föremål för ett disciplinärt förfarande och disciplinära åtgärder om han eller hon beslutar sig för att göra en sådan prövning.

I förevarande fall dömdes RS efter ett straffrättsligt förfarande i Rumänien. Hans maka ingav i detta sammanhang en anmälan mot flera domare för brott som de påstods ha begått under detta straffrättsliga förfarande. RS väckte därefter talan vid Curtea de Apel Craiova (Appellationsdomstolen i Craiova, Rumänien) i syfte att ifrågasätta den orimliga tidsåtgången för det straffrättsliga förfarande som inletts till följd av denna anmälan.

För att kunna pröva talan anser Appellationsdomstolen i Craiova att den måste pröva huruvida den nationella lagstiftningen om inrättande av en specialiserad enhet inom åklagarmyndigheten som har behörighet att utreda överträdelser begångna inom rättsväsendet, såsom den utredning som inletts i förevarande mål, är förenlig med unionsrätten.⁶⁶ Med beaktande av det avgörande som Curtea Constituțională (Författningsdomstolen, Rumänien) meddelade⁶⁷ efter domstolens dom i målet Asociația "Forumul Judecătorilor din România" m.fl.⁶⁸ saknar Appellationsdomstolen i Craiova emellertid behörighet att, med tillämpning av nationell rätt, företa en sådan förenlighetsprövning. I sin dom ogillade författningsdomstolen nämligen den invändning om författningsstridighet som framställdes med avseende på flera bestämmelser i denna lagstiftning, samtidigt som den underströk att en allmän domstol inte är behörig att pröva huruvida den nationella lagstiftningen är förenlig med unionsrätten när författningsdomstolen har slagit fast att en nationell lagstiftning är förenlig med den bestämmelse i författningen enligt vilken principen om unionsrättens företräde ska iakttas.⁶⁹

Mot denna bakgrund beslutade Appellationsdomstolen i Craiova att vända sig till EU-domstolen för att få klarhet i huruvida unionsrätten utgör hinder för att en nationell domstol saknar behörighet att pröva huruvida en lagstiftning är förenlig med unionsrätten, under de omständigheter som avses i det nationella målet, och för att disciplinåtgärder vidtas mot nämnda domare, på den grunden att han eller hon beslutar att göra en sådan prövning.

EU-domstolen (stora avdelningen) anser att en sådan nationell lagstiftning eller praxis strider mot unionsrätten.⁷⁰

EU-domstolen anser för det första att artikel 19.1 andra stycket FEU inte utgör hinder mot en nationell lagstiftning eller praxis som innebär att en medlemsstats allmänna

⁶⁶ Närmare bestämt artikel 19.1 andra stycket FEU och bilagan till beslut 2006/928.

⁶⁷ Dom nr 390/2021 av den 8 juni 2021.

⁶⁸ Dom av den 18 maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, EU:C:2021:393), vilken presenteras i avsnitt II.8, som har rubriken "Skadeståndsansvar, immunitet mot åtal och avstängning", i vilken EU-domstolen bland annat slog fast att nationella bestämmelser som föreskriver att en specialiserad enhet ska inrättas, utan att inrättandet av en sådan enhet motiveras utifrån objektiva och kontrollerbara krav på god rättskipning och åtföljs av specifika skyddsregler som fastställts av EU-domstolen, strider mot unionsrätten (se punkt 5 i domslutet i denna dom).

⁶⁹ I dom nr 390/2021 slog författningsdomstolen fast att den aktuella lagstiftningen var förenlig med artikel 148 i Constituția României (den rumänska konstitutionen).

⁷⁰ Mot bakgrund av artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artiklarna 2, 4.2 och 4.3 FEU, artikel 267 FEUF och principen om unionsrättens företräde.

domstolar, enligt nationell konstitutionell rätt, är bundna av ett avgörande från författningsdomstolen i denna medlemsstat i vilket det fastställs att en nationell lagstiftning är förenlig med medlemsstatens konstitution, förutsatt att den nationella lagstiftningen säkerställer att nämnda författningsdomstol är oavhängig i förhållande till bland annat den lagstiftande och den verkställande makten. Så förhåller det sig dock inte när tillämpningen av en sådan lagstiftning eller praxis innebär att dessa allmänna domstolar helt saknar behörighet att bedöma huruvida en nationell lagstiftning som en sådan författningsdomstol har funnit förenlig med en nationell författningsbestämmelse i vilken det förskrivs att unionsrätten ska ha företräde, är förenlig med unionsrätten.

EU-domstolen understryker vidare att iakttagandet av den nationella domstolens skyldighet att tillämpa samtliga unionsrättsliga bestämmelser med direkt effekt anses vara nödvändigt bland annat för att säkerställa att medlemsstaternas jämlikhet inför fördragen respekteras, vilket utesluter möjligheten att mot unionens rättsordning göra gällande en ensidig åtgärd, vilken det än må vara, och utgör ett uttryck för principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, som innebär en skyldighet att underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som eventuellt strider mot unionsrätten, oavsett om bestämmelserna har antagits före eller efter den unionsrättsliga bestämmelsen med direkt effekt.

I detta hänseende erinrar EU-domstolen för det första om att den tidigare slagit fast att den aktuella lagstiftningen omfattas av tillämpningsområdet för beslut 2006/928 och följaktligen måste iakttas de krav som följer av unionsrätten, särskilt artikel 2 och artikel 19.1 FEU.⁷¹ För det andra är såväl artikel 19.1 andra stycket FEU som de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption som anges i bilagan till beslut 2006/928 formulerade i klara och precisa ordalag och är ovillkorliga, vilket innebär att de har direkt effekt.⁷² Härav följer att om de rumänska allmänna domstolarna inte kan tolka de nationella bestämmelserna på ett sätt som är förenligt med nämnda bestämmelse eller med nämnda riktmärken, ska de med stöd av sin egen behörighet underlåta att tillämpa dessa nationella bestämmelser.

EU-domstolen påpekar i detta hänseende att de rumänska allmänna domstolarna i princip är behöriga att pröva huruvida nationella lagbestämmelser är förenliga med dessa unionsbestämmelser, utan att behöva vända sig till författningsdomstolen i den frågan. De har emellertid fråntagits denna behörighet i och med att författningsdomstolen har slagit fast att dessa lagbestämmelser är förenliga med en nationell författningsbestämmelse i vilken det föreskrivs att unionsrätten ska ha företräde, eftersom dessa domstolar är skyldiga att följa detta avgörande. En sådan nationell bestämmelse eller praxis skulle emellertid utgöra hinder för de aktuella unionsbestämmelsernas fulla verkan, i den mån den hindrar den allmänna domstol som

⁷¹ Dom av den 18 maj 2021, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"* m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19), punkterna 183 och 184, vilken presenteras i avsnitt II.8, som har rubriken "Skadeståndsansvar, immunitet och avstängning".

⁷² Domen i det ovannämnda målet *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"* m.fl., punkterna 249 och 250, och dom av den 21 december 2021, *Euro Box Promotion* m.fl. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034), punkt 253 (som också presenteras under den här rubriken).

ska säkerställa tillämpningen av unionsrätten från att själv avgöra huruvida dessa lagbestämmelser är förenliga med unionsrätten.

Dessutom skulle en tillämpning av en sådan nationell regel eller praxis äventyra effektiviteten i det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som införts genom systemet med begäran om förhandsavgörande, genom att avskräcka den allmänna domstol som har att avgöra tvisten från att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen för att rätta sig efter avgöranden från den berörda medlemsstatens författningsdomstol.

EU-domstolen påpekar att dessa konstateranden gör sig än mer gällande i en situation där en dom från författningsdomstolen i den berörda medlemsstaten inte följer en dom som EU-domstolen meddelat i ett mål om förhandsavgörande, med hänvisning till bland annat den berörda medlemsstatens konstitutionella identitet och till att EU-domstolen påstås ha överskridit sin behörighet. Det följer förvisso av artikel 4.2 FEU att EU-domstolen kan uppmanas att kontrollera att en skyldighet enligt unionsrätten inte kränker en medlemsstats nationella identitet. Denna bestämmelse har däremot varken till syfte eller verkan att tillåta en medlemsstats författningsdomstol att, i strid med de skyldigheter som följer av unionsrätten, avstå från att tillämpa en unionsbestämmelse av det skälet att den kränker den berörda medlemsstatens nationella identitet enligt den nationella författningsdomstolens definition. För det fall en nationell författningsdomstol bedömer att en bestämmelse i unionsrättens sekundärrätt, såsom den tolkats av EU-domstolen, kränker denna medlemsstats nationella identitet, ska denna författningsdomstol vilandeförklara målet och hänskjuta frågan till EU-domstolen för ett förhandsavgörande, så att denna kan avgöra om bestämmelsen är giltig mot bakgrund av artikel 4.2 FEU, eftersom EU-domstolen är ensam behörig att slå fast att en unionsakt är ogiltig.

EU-domstolen påpekar även att eftersom den har exklusiv behörighet att slutgiltigt tolka unionsrätten, så kan en medlemsstats författningsdomstol inte på grundval av sin egen tolkning av unionsrättsliga bestämmelse med giltig verkan slå fast att EU-domstolen har meddelat en dom som går utöver dess behörighetsområde och följaktligen underlåta att följa en dom som EU-domstolen meddelat i ett mål om förhandsavgörande.

EU-domstolen preciserar dessutom, med hänvisning till sin tidigare rättspraxis,⁷³ att artikel 2 FEU och artikel 19.1 andra stycket FEU utgör hinder för en nationell lagstiftning eller praxis enligt vilken en nationell domstol kan ådra sig disciplinärt ansvar för överträdelse av den nationella författningsdomstolens beslut och, i synnerhet, för att ha underlåtit att tillämpa ett beslut genom vilket den nationella författningsdomstolen har vägrat att följa EU-domstolens dom i ett mål om förhandsavgörande.

⁷³ Domen i det ovannämnda målet Euro Box Promotion m.fl.

Dom av den 11 maj 2023 (första avdelningen), *Inspekția Judiciară* (C-817/21, [EU:C:2023:391](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Rättsstaten – Rättsväsendets oberoende – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Beslut 2006/928/EG – Domares oavhängighet – Disciplinärt förfarande – Domstolsinspektionen – Chefsinspektör med befogenheter i fråga om normgivning, uttagning, utvärdering, utnämning och disciplinär utredning”

I Rumänien gjorde en part i flera brottmål disciplinära anmälningar till *Inspekția Judiciară* (Domstolsinspektionen, Rumänien) mot vissa av de domare och åklagare som arbetade med målen. Eftersom samtliga dessa anmälningar avskrevs, ingav hon en anmälan mot chefsinspektören, vilken också avskrevs. Hon överklagade beslutet om avskrivning till *Curtea de Apel București* (Appellationsdomstolen i Bukarest, Rumänien) och gjorde bland annat gällande att det är omöjligt att inleda disciplinära förfaranden, eftersom befogenheterna har koncentrats till chefsinspektören. Enligt nämnda part strider en sådan koncentration av befogenheterna mot unionsrätten.

Appellationsdomstolen i Bukarest begärde ett förhandsavgörande från EU-domstolen i detta avseende.

Genom sin dom bekräftar EU-domstolen sin praxis⁷⁴ enligt vilken medlemsstaterna, även om de har befogenhet att organisera domstolsväsendet, likväl är skyldiga att iakttä unionsrätten vid utövandet av denna befogenhet. Det disciplinära system som är tillämpligt på domare som ska tillämpa unionsrätten måste innehålla de skyddsregler som behövs för att helt avvärja risken för att det används som ett medel för politisk kontroll över deras verksamhet.

Bestämmelserna om organisationen av och verksamheten vid ett organ som är behörigt att genomföra disciplinära utredningar och vidta disciplinära åtgärder mot domare och åklagare måste följaktligen uppfylla de krav som följer av unionsrätten och särskilt rättsstatsprincipen.

EU-domstolen preciserar att för att kontrollera om så faktiskt är fallet ankommer det på den hänskjutande domstolen att bedöma den rumänska lagstiftningen som sådan samt i dess nationella rättsliga och faktiska sammanhang.

När det gäller de omständigheter som är relevanta vid en sådan prövning påpekar EU-domstolen att enligt rumänsk rätt kan en disciplinåtgärd som syftar till att beivra missbruk som begåtts av chefsinspektören endast vidtas av en anställd vars karriär i stor utsträckning beror på chefsinspektörens beslut. Dessutom kan besluten avseende chefsinspektören omprövas av den biträdande chefsinspektören, som har utsetts av chefsinspektören och vars mandatperiod löper ut samtidigt som chefsinspektörens mandatperiod. Ett sådant disciplinärt system förefaller, med förbehåll för de kontroller som det ankommer på Appellationsdomstolen i Bukarest att göra, i praktiken kunna

⁷⁴ Dom av den 18 maj 2021, *Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19), vilken presenteras i avsnitt II.8, som har rubriken ”Skadeståndsansvar, immunitet mot åtal och avstängning”.

utgöra hinder för att en disciplinär åtgärd faktiskt vidtas mot chefsinspektören, även om vederbörande skulle bli föremål för väl underbyggda anmälningar.

Avskrivningen av en anmälan mot chefsinspektören kan visserligen överklagas, vilket i förekommande fall kan leda till att avskrivningsbeslutet upphävs. Det ankommer emellertid på Appellationsdomstolen i Bukarest att bedöma i vilken mån de rumänska domstolarnas befogenheter i detta avseende kan göra det möjligt att effektivt vidta disciplinära åtgärder mot chefsinspektören och att handlägga anmälningar mot vederbörande på ett effektivt och opartiskt sätt.

EU-domstolen preciserar härvid att för det fall den hänskjutande domstolen skulle finna att chefsinspektörens handlande inte kan bli föremål för en verklig och effektiv kontroll enligt den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, ska denna lagstiftning inte anses vara utformad på ett sådant sätt att den inte kan ge upphov till något rimligt tvivel hos enskilda vad gäller användningen av Domstolsinspektionens befogenheter och funktioner som ett medel för påtryckningar på den dömande verksamheten eller för politisk kontroll över denna verksamhet.

Vad gäller det nationella rättsliga och faktiska sammanhanget framgår det att chefsinspektörens befogenheter har förstärkts inom ramen för mer övergripande reformer av organisationen av det rumänska domstolsväsendet vilka har till syfte eller verkan att minska garantierna för de rumänska domarnas oavhängighet och opartiskhet. Dessutom förefaller det som om chefsinspektören är nära knuten till den verkställande eller lagstiftande makten. Beaktande ska slutligen också tas till den konkreta praxis som chefsinspektören tillämpat vid utövandet av sina befogenheter, vilka kan användas för politisk kontroll över den dömande verksamheten.

Med förbehåll för de kontroller som det ankommer på Appellationsdomstolen i Bukarest att göra, framgår det således att dessa uppgifter om det rättsliga och faktiska sammanhanget, vilka kommit till EU-domstolens kännedom, snarare bekräftar än vederlägger ett eventuellt konstaterande att den aktuella lagstiftningen inte är utformad på ett sådant sätt att den inte kan ge upphov till några legitima tvivel hos enskilda om användningen av Domstolsinspektionens befogenheter och uppgifter som ett medel för påtryckningar på den dömande verksamheten eller för politisk kontroll över denna verksamhet.

Dom av den 5 juni 2023 (stora avdelningen), kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#))

”Fördragsbrott – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rättsstatsprincipen – Effektivt rättsligt skydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – Domares oavhängighet – Artikel 267 FEUF – Befogenhet att hänskjuta frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande – Unionsrättens företrädare – Behörighet för avdelningen för disciplinära mål vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) i mål om upphävande av domares straffrättsliga immunitet, i arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga

mål samt i mål rörande pensionering av domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) – Förbud för nationella domstolar att ifrågasätta domstolars och konstitutionella organs legitimitet eller att fastställa eller bedöma lagenligheten av utnämningen av domare eller utövandet av deras rättsliga befogenheter – En domares kontroll av iakttagandet av vissa krav på att en domstol måste vara oavhängig och opartisk samt ha inrättats enligt lag, har gjorts till en 'disciplinär överträdelse' – Exklusiv behörighet att undersöka frågor om en domstols eller domares bristande oavhängighet har tilldelats avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) – Artiklarna 7 och 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna – Rätten till respekt för privatlivet och rätten till skydd av personuppgifter – Förordning (EU) 2016/679 – Artikel 6.1 första stycket c och e samt artikel 6.3 andra stycket – Artikel 9.1 – Känsliga uppgifter – Nationella bestämmelser enligt vilka domare ska göra en anmälan om tillhörighet till föreningar, stiftelser eller politiska partier samt om de uppdrag som de innehar inom dessa, och enligt vilka uppgifterna i en sådan anmälan ska offentliggöras på internet"

I den här domen, avseende vilken de faktiska och rättsliga omständigheterna har beskrivits ovan,⁷⁵ slår EU-domstolen för det första fast att Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU genom att ge avdelningen för disciplinära mål vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen. Polen), vars oavhängighet och opartiskhet inte kan garanteras, behörighet att pröva mål som direkt påverkar domares och domarassessorers ställning och ämbetsutövning, såsom mål om upphävande av domares straffrättsliga immunitet, arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål samt mål rörande pensionering av domare vid Högsta domstolen.

EU-domstolen erinrar i detta hänseende om att den berörda medlemsstatens rättsordning måste innehålla skyddsregler för att avvärja risken för politisk kontroll av innehållet i domstolsavgöranden eller användning av påtrycknings- och skrämseleinstrument mot domare, vilket bland annat skulle kunna ge intryck av att domarna inte är oavhängiga eller opartiska och därmed undergräva det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för domstolsväsendet i ett demokratiskt samhälle och i en rättsstat.⁷⁶ Såsom EU-domstolen redan har slagit fast i fråga om de bestämmelser som ingår i regelverket för disciplinåtgärder mot domare,⁷⁷ måste beslut enligt sådana bestämmelser, med hänsyn till de betydande konsekvenser som dessa bestämmelser kan ha för såväl domarnas karriärutveckling som för deras levnadsvillkor, när det gäller tillstånd att inleda straffrättsliga förfaranden mot berörda domare, att gripa dem och hålla dem i förvar samt att avstänga dem och nedsätta deras lön, eller beslut som rör väsentliga aspekter av de arbetsrättsliga eller socialförsäkringsrättsliga system som är tillämpliga på dessa domare, meddelas eller provas av en instans som

⁷⁵ Beträffande de faktiska och rättsliga omständigheterna i målet, se avsnitt II.2, som har rubriken "Yrkesetiska regler". Denna dom presenteras även i avsnitt II.10, som har rubriken "Domstols behörighet att pröva huruvida en domstol är oavhängig".

⁷⁶ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, EU:C:2021:393, punkt 216), vilken presenteras i avsnitt II.8, som har rubriken "Skadeståndsansvar, immunitet mot åtal och avstängning".

⁷⁷ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juli 2021, kommissionen/Polen (Disciplinära förfaranden gentemot domare) (C-791/19, EU:C:2021:596, punkt 80), som också presenteras under den här rubriken.

själv uppfyller de garantier som utmärker ett effektivt domstolsskydd, däribland kravet på oavhängighet.

För det andra konstaterar EU-domstolen att Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, och enligt artikel 267 FEUF, genom att anta bestämmelser som medför att en prövning av efterlevnaden av de unionsrättsliga kraven på att en domstol ska vara oavhängig och opartisk och ha inrättats enligt lag kan anses utgöra en disciplinär överträdelse.⁷⁸

Domstolen erinrar i detta avseende om att den grundläggande rätten till en rättvis rättegång bland annat innebär att varje domstol är skyldig att kontrollera huruvida den, genom sin sammansättning, utgör en sådan domstol när det föreligger allvarliga tvivel på denna punkt. Domstolen erinrar även om att de nationella domstolarna under vissa omständigheter kan vara skyldiga att kontrollera att ovannämnda krav har iakttagits och att en sådan prövning bland annat kan avse frågan huruvida en brist i förfarandet för utnämning av en domare kan ha medfört ett åsidosättande av denna grundläggande rättighet. Mot denna bakgrund kan den omständigheten att en nationell domstol utför de uppgifter som den har tilldelats genom fördragen och efterlever de skyldigheter som åligger den enligt dessa, genom att ge verkan åt sådana bestämmelser som artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan, per definition inte utgöra en disciplinär överträdelse utan att dessa unionsrättsliga bestämmelser i kraft av själva sakförhållandet (*ipso facto*) åsidosätts.

EU-domstolen konstaterar att definitionerna av de disciplinära överträdelserna i fråga är allmänt hållna och oprecisa, vilket innebär att de omfattar fall där domarna ska pröva huruvida de själva, den domstol där de tjänstgör, andra domare eller andra domstolar uppfyller de krav som följer av bestämmelserna i artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan. De aktuella nationella bestämmelserna gör det inte heller möjligt att säkerställa att de berörda domarnas ansvar, med anledning av de domstolsavgöranden som de har att meddela, strikt begränsas till rena undantagsfall och att det regelverk för disciplinåtgärder som är tillämpligt på domare följaktligen inte kan användas för politisk kontroll av domstolsavgöranden. Mot bakgrund av de särskilda omständigheter och det sammanhang i vilket dessa nationella bestämmelser antogs, understryker domstolen att den polska lagstiftarens ordval uppenbarligen återspeglar en rad frågor som föranlett olika polska domstolar att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen om huruvida olika lagändringar som genomfördes 2019 och som har påverkat domstolsväsendets organisation i Polen är förenliga med artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan. EU-domstolen anser följaktligen att risken för att nämnda nationella bestämmelser blir föremål för en tolkning som gör det möjligt att använda regelverket med disciplinåtgärder som är tillämpligt på domare för att hindra de berörda nationella domstolarna från att göra vissa konstateranden som krävs enligt

⁷⁸ Artikel 107.1 leden 2 och 3 i den ändrade lagen om allmänna domstolar och artikel 72.1 leden 1–3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen.

unionsrätten och därigenom påverkar dessa domstolars domstolsavgöranden genom att undergräva oavhängigheten hos nämnda domare, ska anses vara styrkt och att nämnda unionsrättsliga bestämmelser följaktligen har åsidosatts i detta avseende. Dessa nationella bestämmelser strider även mot artikel 267 FEUF, eftersom de medför en risk för att de nationella domstolarna bestraffas genom disciplinåtgärder för att ha framställt en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen.

Vad särskilt gäller den disciplinära överträdelse som består i att domare vid Högsta domstolen begår ett "uppenbart och allvarligt åsidosättande av rättsregler"⁷⁹ anser EU-domstolen att den nationella bestämmelse som föreskriver en sådan överträdelse även undergräver domarnas oavhängighet, eftersom den inte kan förhindra att det disciplinära regelverk som är tillämpligt på dessa domare används för att utöva påtryckningar och har en avskräckande effekt som kan påverka innehållet i deras avgöranden. Denna bestämmelse begränsar även Högsta domstolens skyldighet att begära förhandsavgörande från EU-domstolen genom möjligheten att det inleds ett disciplinärt förfarande.

För det tredje slår EU-domstolen fast att Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, och enligt principen om unionsrättens företräde, genom att anta bestämmelser som förbjuder varje nationell domstol att pröva efterlevnaden av de unionsrättsliga kraven på att det ska föreligga garantier för att en domstol är oavhängig och opartisk och har inrättats enligt lag.⁸⁰

EU-domstolen preciserar i detta avseende att det enligt dessa nationella bestämmelser inte bara är förbjudet att "fastställa" utan även att, med hänsyn till "lagenligheten", "bedöma" såväl själva "utnämningen" som den "behörighet att fullgöra sådana rättskipande uppgifter som följer av utnämningen". Dessa bestämmelser förbjuder dessutom varje "ifrågasättande" av "lagenligheten" vad gäller "domstolar" och "statens konstitutionella organ och organ som utövar tillsyn och rättsskydd". Sådana formuleringar kan emellertid, i synnerhet i det särskilda sammanhang i vilket de antagits, leda till att en rad rättsakter som det åligger de berörda domstolarna att anta i enlighet med domstolarnas skyldigheter att säkerställa iakttagandet av artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan, på grund av deras innehåll eller verkningar, kan omfattas av de antagna förbuden. Eftersom nämnda nationella bestämmelser kan hindra de polska domstolarna från att underlåta att tillämpa bestämmelser som strider mot dessa båda bestämmelser i unionsrätten, vilka har direkt effekt, kan de även strida mot principen om unionsrättens företräde.

⁷⁹ Artikel 72.1 led 1 i den ändrade lagen om Högsta domstolen.

⁸⁰ Artiklarna 42a.1, 42a.2 och 55.4 i den ändrade lagen om allmänna domstolar, artiklarna 26.3, 29.2 och 29.3 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 5.1a och 5.1b i den ändrade lagen om förvaltningsdomstolar.

8. Skadeståndsansvar, immunitet mot åtal och avstängning

Dom av den 18 maj 2021 (stora avdelningen), Asociația "Forumul Judecătorilor din România" m.fl. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, [EU:C:2021:393](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Fördraget om Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen – Akten om villkoren för Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till unionen – Artiklarna 37 och 38 – Lämpliga åtgärder – Mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption – Beslut 2006/928/EG – Beskaffenhet och rättsverkningar av samarbets- och kontrollmekanismen och av de rapporter som kommissionen har upprättat på grundval av denna mekanism – Rättsstatsprincipen – Rättsväsendets oavhängighet – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Lagar och undantagsförordningar som antagits i Rumänien under åren 2018 och 2019 angående organisationen av rättsväsendet och domarnas ansvar – Tillsättning på tillförordnad basis (ad interim) av ledande befattningshavare vid Domar- och åklagarinspektionen – Inrättande vid åklagarmyndigheten av en avdelning som har till uppgift att utreda överträdelse som begåtts inom rättsväsendet – Statens skadeståndsansvar och domares personliga skadeståndsansvar för felaktiga rättsliga avgöranden"

Rumänska domstolar har i sex mål begärt att EU-domstolen ska meddela förhandsavgörande i tvister mellan, å ena sidan, juridiska eller fysiska personer och, å andra sidan, myndigheter eller organ såsom rumänska Inspekția Judiciară (Domar- och åklagarinspektionen, Rumänien), Consiliul Superior al Magistraturii (Högsta rättsrådet, Rumänien) och Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (åklagarmyndigheten vid Högsta domstolen, Rumänien).

De nationella målen har sitt ursprung i en genomgripande reform av rättsväsendet och kampen mot korruption i Rumänien. Denna reform har följts upp på unionsnivå sedan år 2007 enligt den mekanism för samarbete och kontroll som inrättats genom beslut 2006/928 i samband med Rumäniens anslutning till unionen (nedan kallad samarbets- och kontrollmekanismen).

För att förbättra rättsväsendets oavhängighet och effektivitet antog Rumänien år 2004, i samband med förhandlingarna inför landets anslutning till unionen, tre lagar som gemensamt kallas "lagarna om rättsväsendet". Dessa lagar reglerar domares och åklagares ställning, rättsväsendets organisation och Högsta rättsrådet. Under åren 2017–2019 ändrades lagarna om rättsväsendet genom lagar och undantagsförordningar antagna med stöd av den rumänska konstitutionen. Klagandena i de nationella målen gjorde gällande att vissa av dessa lagändringar inte var förenliga med unionsrätten. Till stöd för sin sak hänvisade de till vissa utlåtanden och rapporter som upprättats av Europeiska kommissionen angående Rumäniens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen. Klagandena ansåg nämligen att det i dessa utlåtanden och rapporter framfördes kritik mot de bestämmelser som Rumänien antagit under

åren 2017–2019 angående effektiviteten i kampen mot korruption och skyddsreglerna för rättsväsendets oavhängighet.

Enligt de hänskjutande domstolarna framstår det i detta sammanhang som oklart vilken beskaffenhet och vilka rättsverkningar som samarbets- och kontrollmekanismen har samt vilken räckvidd de rapporter har som kommissionen upprättat inom ramen för denna mekanism. Enligt de hänskjutande domstolarna torde mekanismens innehåll och rättsliga beskaffenhet samt den tidslängd under vilken mekanismen ska tillämpas omfattas av anslutningsfördragets tillämpningsområde; detta torde således innebära att de krav som anges i rapporterna är bindande för Rumänien. I detta sammanhang hänvisade de hänskjutande domstolarna emellertid till nationell rättspraxis enligt vilken unionsrätten inte har företräde framför den rumänska konstitutionen och enligt vilken beslut 2006/928 inte kan anses utgöra riktmärke vid prövningen av om en bestämmelse är förenlig med den rumänska konstitutionen, eftersom beslut 2006/928 antogs före Rumäniens anslutning till unionen och beslutet inte heller har blivit föremål för tolkning av EU-domstolen i frågan om huruvida beslutets innehåll, rättsliga beskaffenhet och varaktighet omfattas av anslutningsfördragets tillämpningsområde.

Sedan EU-domstolen konstaterat att bestämmelserna om rättsväsendets organisation i Rumänien omfattas av tillämpningsområdet för beslut 2006/928, erinrar den om att möjligheten till en effektiv domstolsprövning i syfte att säkerställa iakttagandet av unionsrätten är i sig en grundförutsättning för en rättsstat som skyddas enligt fördraget om Europeiska unionen. Varje medlemsstat ska således säkerställa att de instanser som i egenskap av "domstol" hör till dess system med rättsmedel inom de områden som omfattas av unionsrätten uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd. När de aktuella nationella bestämmelserna är tillämpliga på domare vid allmänna domstolar som i denna egenskap har att avgöra frågeställningar som rör unionsrättens tillämpning eller tolkning, ska dessa bestämmelser således uppfylla kraven på ett effektivt domstolsskydd. En grundförutsättning är att de aktuella domarnas oavhängighet upprätthålls, så att de skyddas gentemot yttre inblandning eller påtryckningar och att inte bara all direkt påverkan utan även mer indirekt påverkan utesluts som kan inverka på domarnas beslutsfattande.

Vad slutligen gäller regelverket med disciplinåtgärder som är tillämpligt på domare påpekar EU-domstolen att kravet på oavhängighet förutsätter att ett sådant regelverk innehåller de skyddsregler som behövs för att avvärja risken för att det används som ett system för politisk kontroll över innehållet i domstolarnas avgöranden. De nationella bestämmelserna får således inte ge upphov till tvivel hos enskilda rättssubjekt om huruvida de befogenheter som tillkommer ett rättsligt organ som har till uppgift att genomföra utredningar och vidta disciplinåtgärder mot domare och åklagare används som ett instrument för påtryckningar på eller politisk kontroll över domarnas och åklagarnas verksamhet.

Mot bakgrund av dessa allmänna överväganden anser EU-domstolen att nationella bestämmelser kan föranleda tvivel på detta sätt då de, även provisoriskt, gör det möjligt

för regeringen i den berörda medlemsstaten att tillsätta ledande befattningshavare vid det organ som har till uppgift att utreda disciplinärenden och vidta disciplinära åtgärder gentemot domare och åklagare, utan att därvid iaktta det ordinarie tillsättningsförfarande som föreskrivs i nationell rätt.

- Inrättandet av en specialiserad enhet med exklusiv behörighet att utreda överträdelser som begåtts av domare och åklagare

Mot bakgrund av dessa allmänna överväganden prövar EU-domstolen huruvida nationella bestämmelser, som inrättar en specialiserad enhet inom åklagarmyndigheten med exklusiv behörighet att utreda överträdelser som begåtts av domare och åklagare, kan anses vara förenliga med unionsrätten. EU-domstolen preciserar att sådana bestämmelser, för att vara förenliga med unionsrätten, måste kunna motiveras utifrån objektiva och kontrollerbara krav på god rättskipning och kunna säkerställa att denna avdelning inte kan användas som ett instrument för politisk kontroll över domarnas och åklagarnas verksamhet och att avdelningen bedriver sin verksamhet med iakttagande av de krav som framgår av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Om dessa krav inte uppfylls, skulle bestämmelserna kunna uppfattas som att de utgör ett påtrycknings- och skrämselinstrument gentemot domare, vilket därmed skulle kunna undergräva det förtroende som enskilda rättssubjekt ska kunna hysa för rättsväsendet. De aktuella nationella bestämmelserna får vidare enligt EU-domstolen inte medföra ett åsidosättande av de specifika skyldigheter som Rumänien har enligt beslut 2006/928 i fråga om kampen mot korruption.

Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera att de reformåtgärder som i Rumänien medfört att en specialiserad enhet inrättats inom åklagarmyndigheten med uppgift att utreda domare och åklagare, samt bestämmelserna om tillsättning av åklagare vid denna avdelning, inte är av sådan beskaffenhet att denna avdelning blir mottaglig för påverkan utifrån. När det gäller stadgan ankommer det på den nationella domstolen att kontrollera att de aktuella nationella bestämmelserna inte utgör hinder för att de berörda domarna och åklagarna kan få sin sak prövad inom skälig tid.

- Statens skadeståndsansvar och domarnas personliga skadeståndsansvar för felaktiga rättsliga avgöranden

EU-domstolen slår fast att nationella bestämmelser som reglerar statens skadeståndsansvar och domares personliga skadeståndsansvar för skador som vållats av felaktiga rättsliga avgöranden kan vara förenliga med unionsrätten endast om möjligheten att inom ramen för en regresstalan framställa anspråk på att en domare ska hållas personligen skadeståndsansvarig för felaktiga rättsliga avgöranden begränsas till undantagsfall och om denna möjlighet regleras av objektiva och kontrollerbara rekvisit som motiveras utifrån hänsyn till en god rättskipning, samt av skyddsregler som ska motverka risken för yttre påverkan på innehållet i rättsliga avgöranden. Det är i detta avseende av väsentlig betydelse att det finns regler som på ett klart och precist sätt

definierar vilka handlingar som kan förskylla personligt skadeståndsansvar för domare, detta för att säkerställa att domarna är oavhängiga på det sätt som är påkallat utifrån deras uppgifter samt för att förhindra att domarna riskerar att hållas personligen ansvariga enbart på grund av sina avgöranden. Blotta omständigheten att ett rättsligt avgörande är felaktigt kan i detta avseende inte i sig vara tillräckligt för att den berörda domaren ska ådra sig personligt skadeståndsansvar.

Vad gäller villkoren för att göra gällande domares personliga skadeståndsansvar, ska det i nationella bestämmelser på ett klart och precist sätt föreskrivas vilka skyddsregler som behövs för att säkerställa att varken utredningen av huruvida det föreligger villkor och omständigheter som kan aktualisera sådant skadeståndsansvar eller de regressvis framställda anspråken kan anses utgöra påtryckningsmedel gentemot domstolarnas verksamhet. För att förhindra att sådana villkor kan avhålla domarna från att agera på ett oavhängigt sätt vid sin domartjänstgöring, ska de myndigheter som är behöriga dels att inleda och genomföra utredningar dels att regressvis framställa skadeståndsanspråk mot domaren själva vara myndigheter som inom ramen för sin verksamhet agerar på ett objektivt och opartiskt sätt; vidare är det av väsentlig betydelse att de materiella rekvisit och handläggningsregler som gäller för myndigheternas åtgärder inom ramen för denna behörighet är av sådan beskaffenhet att det inte kan uppkomma rimliga tvivel om att myndigheterna är opartiska. Likaledes är det viktigt att de rättigheter som stadfästs i stadgan, bland annat domarens rätt till försvar, iakttas fullt ut samt att det organ som är behörigt att pröva frågan om domarens personliga skadeståndsansvar är en domstol. Om det konstaterats att det är fråga om ett felaktigt rättsligt avgörande så får denna bedömning inte göra sig gällande inom ramen för talan där staten regressvis framställer anspråk mot den berörda domaren, om denne inte beretts tillfälle att yttra sig i det tidigare förfarandet angående statens skadeståndsansvar.

Dom av den 13 juli 2023 (stora avdelningen), YP m.fl. (Upphävande av immunitet och avstängning av en domare) (C-615/20 och C-671/20, [EU:C:2023:562](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Rättsstatsprincipen – Effektivt domstolsskydd på unionsrättens område – Domares oavhängighet – Unionsrättens företrädare – Artikel 4.3 FEU – Skyldighet att samarbeta lojalt – Beslut av Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) att upphäva en domares straffrättsliga immunitet och att stänga av vederbörande från tjänsten – Avdelning som inte är oavhängig och opartisk – Ändring av sammansättningen av den avdelning som ska pröva ett mål som dittills tilldelats denna domare – Förbud för nationella domstolar att ifrågasätta legitimiteten hos en domstol, att hindra en domstols funktion eller pröva huruvida en domares utnämning eller dennes rätt att utöva dömande befogenhet har giltig verkan vid äventyr av disciplinära åtgärder – Skyldighet för de berörda domstolarna och de organ som ansvarar för att fastställa och ändra sammansättningen av de dömande sammansättningarna att inte tillämpa de åtgärder varigenom den berörda domarens immunitet har upphävts och varigenom vederbörande stängts av från sin tjänst – Skyldighet för dessa domstolar och organ att inte tillämpa nationella bestämmelser vari nämnda förbud föreskrivs"

Mål C-615/20

På grundval av ett åtal som väckts av Prokuratura Okręgowa w Warszawie (Regionala åklagarmyndigheten i Warszawa, Polen) väcktes åtal mot YP och andra tilltalade vid Sąd Okręgowy w Warszawie (Regionala domstolen i Warszawa, Polen) för en rad brott. Målet tilldelades en ensamdomare vid denna domstol, bestående av domare I.T.

Trots att målet befann sig i ett mycket långt framskridet skede av förfarandet, ingav Prokuratura Krajowa Wydział Spraw Wewnętrznych (Nationella åklagarmyndigheten, avdelningen för inrikes frågor, Polen) den 14 februari 2020 en ansökan till avdelningen för disciplinära mål vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen)⁸¹ om tillstånd att lagföra domare I.T. för att i december 2017 ha gett företrädare för media tillstånd att ta bilder och göra ljudupptagningar under en förhandling samt under avkunnandet av ett beslut i det aktuella målet och den muntliga redogörelsen för skälen för detta. Därigenom påstås domare I.T. ha lämnat ut uppgifter som härrör från förundersökningsförfarandet vid den regionala åklagarmyndigheten i Warszawa i det aktuella målet.

Genom beslut av den 18 november 2020 (nedan kallat det omtvistade beslutet) beslutade avdelningen för disciplinära mål att ett straffrättsligt förfarande skulle inledas mot domare I.T., att denne skulle avstängas från sin tjänst och att lönen skulle sättas ned med 25 procent under den period då avstängningen varade.

Den hänskjutande domstolen, som är den sammansättning av den regionala domstolen i Warszawa som ansvarar för det straffrättsliga förfarande som inletts mot bland annat YP och där domaren I.T. tjänstgör som ensamdomare, har påpekat att det omtvistade beslutet kan utgöra hinder för den hänskjutande domstolen att fullfölja detta förfarande. Den hänskjutande domstolen beslutade mot denna bakgrund att vilandeförklara målet och ställa en fråga till EU-domstolen om huruvida nationella bestämmelser som ger en instans vars oavhängighet och opartiskhet inte kan garanteras behörighet att tillåta att straffrättsliga förfaranden inleds mot domare vid de allmänna domstolarna och, för det fall ett sådant tillstånd beviljas, att stänga av de berörda domarna från deras tjänst och nedsätta deras lön under avstängningen är förenliga med unionsrätten. Dess frågor syftar i huvudsak till att få klarhet i huruvida det finns grund för den ensamdomare som utgör denna domstols dömande sammansättning, mot bakgrund av unionsrättens bestämmelser och principer,⁸² att fortsätta prövningen av det nationella målet trots det omtvistade beslutet varigenom vederbörande avstängdes från sin tjänst.

⁸¹ Genom lagen om Högsta domstolen av den 8 december 2017 inrättades en ny avdelning för disciplinära mål vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen), kallad Izba Dyscyplinarna (nedan kallad avdelningen för disciplinära mål). Genom en lag av den 20 december 2019 om ändring av lagen om Högsta domstolen, som trädde i kraft år 2020, tilldelades denna avdelning nya befogenheter, bland annat att besluta om att inleda straffrättsliga förfaranden mot domare eller häkta dem (artikel 27.1 punkt 1a).

⁸² Det vill säga artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 2 FEU och artikel 19.1 andra stycket FEU i vilka fastställs rättsstatsprincipen, kraven på ett effektivt domstolsskydd samt principerna om unionsrättens företräde, lojalt samarbete och rättssäkerhet.

Mål C-671/20

I ett annat brottmål föreligger en tvist mellan den regionala åklagarmyndigheten i Warszawa och M.M., som också åtalats för olika brott, angående åklagarmyndighetens beslut att förordna om tvångsvis inteckning i en fastighet som tillhör M.M. Denne överklagade detta beslut till den regionala domstolen i Warszawa, där målet i samband med överklagandet först tilldelades domare I.T.

Efter antagandet av det omtvistade beslutet, genom vilket domare I.T. bland annat avstängdes från sin tjänst, förordnade ordföranden för regiondomstolen i Warszawa att ordföranden för den underavdelning där domare I.T. tjänstgjorde skulle ändra den dömande sammansättningen i de mål som hade tilldelats denna domare, med undantag för det mål i vilket domare I.T. hade framställt en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen, vilket utgör mål C-615/20. Avdelningens ordförande beslutade följaktligen att omfördela de mål som ursprungligen tilldelats domare I.T., däribland målet rörande M.M.

Enligt den hänskjutande domstolen, det vill säga en annan sammansättning med ensamdomare vid den regionala domstol i Warszawa som tilldelats målet efter omfördelning, vittnar dessa händelser om att ordföranden för denna domstol har tillerkänt det omtvistade beslutet bindande verkan genom att anse att avstängningen av domare I.T. från sin tjänst utgjorde hinder för att målet prövades av nämnda domare eller att det förelåg ett varaktigt hinder för en sådan prövning.

Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida en sådan rättsakt, såsom det omtvistade beslutet, är bindande och huruvida andra dömande sammansättningar som utsetts till följd av verkställandet av detta beslut är lagenliga. Den hänskjutande domstolen har vidare angett att det enligt nationella bestämmelser som antogs 2019 är förbjudet för den att, vid äventyr av disciplinåtgärder, pröva huruvida nämnda beslut är bindande. Dess frågor till domstolen syftar i huvudsak till att få klarhet i, mot bakgrund av unionsrättens bestämmelser och principer,⁸³ huruvida den hänskjutande domstolen utan risk för disciplinansvar för den ensamdomare som utgör dess dömande sammansättning, kan anse att det omtvistade beslutet saknar bindande verkan och att den därför saknar grund för att pröva det nationella målet som omfördelats till denna domstol till följd av det aktuella beslutet, och huruvida detta mål följaktligen på nytt ska tilldelas den domare som ursprungligen ansvarade för målet.

I sin dom, som meddelas i de förevarande förenade målen, hänvisar EU-domstolen (stora avdelningen) till sin rättspraxis,⁸⁴ särskilt domen av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv).⁸⁵ EU-domstolen slår fast att

⁸³ Det vill säga artiklarna 2 och 19.1 andra stycket FEU samt principerna om unionsrättens företräde, lojalt samarbete och rättssäkerhet.

⁸⁴ Angående bristande oavhängighet och opartiskhet hos den avdelning för disciplinära mål som inrättades genom 2017 års lag om Högsta domstolen, ändrad genom 2019 års reform av det polska domstolväsendet.

⁸⁵ Dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442), avseende vilken de faktiska och rättsliga omständigheterna presenteras i avsnitt II.2, som har rubriken "Yrkesetiska regler". Denna dom presenteras även i avsnitten "II.7. Disciplinärt ansvar" och "II.10. Domstols behörighet att pröva huruvida en domstol är oavhängig".

artikel 19.1 andra stycket FEU utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka en instans, såsom avdelningen för disciplinära mål vars oavhängighet och opartiskhet inte kan garanteras, kan upphäva en domares immunitet och avstänga vederbörande från sin tjänst med nedsättning av lönen. Den preciserar även, mot bakgrund av principen om unionsrättens företräde och principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, vilka konsekvenser en sådan slutsats får för den nationella domstolen med avseende på en sådan rättsakt som det omtvistade beslutet som, i strid med artikel 19.1 andra stycket FEU, innebär att en domare som dömer i egenskap av ensamdomare avstängs från sin tjänst, samt för de rättsliga organ som är behöriga att fastställa och ändra sammansättningen av den hänskjutande domstolens dömande sammansättningar.

EU-domstolen slår för det första fast att artikel 19.1 andra stycket FEU utgör hinder för nationella bestämmelser som ger en instans vars oavhängighet och opartiskhet inte garanteras behörighet att tillåta att straffrättsliga förfaranden inleds mot domare vid allmänna domstolar och, för det fall ett sådant tillstånd meddelas, att avstänga de berörda domarna från sina tjänster och nedsätta deras lön under denna avstängning.

EU-domstolen påpekar i detta avseende att den, sedan respektive mål om förhandsavgörande ingavs, har meddelat domen kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), i vilken den bland annat slog fast att genom att ge avdelningen för disciplinära mål, vars oavhängighet och opartiskhet inte kan garanteras,⁸⁶ behörighet att avgöra mål som direkt påverkar domares ställning och ämbetsutövning, såsom ansökningar om tillstånd att inleda ett straffrättsligt förfarande mot domare, har Polen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU.⁸⁷

I den ovannämnda domen underströk domstolen att blott den möjligheten att domare löper en risk för att bli föremål för beslut om tillstånd att inleda straffrättsliga förfaranden som begärts och erhållits vid en instans vars oavhängighet inte kan säkerställas kan påverka dessa domares egen oavhängighet, och detsamma gäller risken för att en sådan instans beslutar om en eventuell avstängning och om en nedsättning av lönen.⁸⁸

I förevarande fall antogs det omtvistade beslutet gentemot domare I.T.⁸⁹ på grundval av nationella bestämmelser som domstolen i den ovannämnda domen fann strida mot artikel 19.1 andra stycket FEU, eftersom de ger en sådan instans behörighet att anta sådana rättsakter som det aktuella beslutet.

⁸⁶ I punkt 102 i den ovannämnda domen av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442), upprepade domstolen, med hänvisning till sin tidigare rättspraxis (punkt 112 i domen av den 15 juli 2021, kommissionen/Polen (Disciplinära förfaranden gentemot domare) (C-791/19, EU:C:2021:596), vilken presenteras i avsnitt II.7, som har rubriken "Disciplinärt ansvar"), sin bedömning att avdelningen för disciplinära mål inte uppfyller det nödvändiga kravet på oavhängighet och opartiskhet.

⁸⁷ Den ovannämnda domen av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), punkt 1 i domslutet.

⁸⁸ Den ovannämnda domen av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv), punkt 101.

⁸⁹ Det vill säga en allmän domstol som enligt artikel 19.1 andra stycket FEU kan komma att pröva frågor som rör tillämpningen eller tolkningen av unionsrätten.

Även om myndigheterna i den berörda medlemsstaten är skyldiga att ändra de nationella bestämmelser som har varit föremål för en dom om fördragsbrott för att göra dem förenliga med unionsrättens krav, är domstolarna i denna medlemsstat å sin sida skyldiga att säkerställa att denna dom följs när de fullgör sina uppgifter, vilket bland annat innebär att dessa domstolar, i förekommande fall, ska beakta de rättsliga omständigheterna i domen för att fastställa räckvidden av de unionsrättsliga bestämmelser som de har till uppgift att tillämpa. Den hänskjutande domstolen i mål C-615/20 ska följaktligen i det nationella målet vidta alla de åtgärder som följer av domen kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv).

För det andra tolkar domstolen artikel 19.1 andra stycket FEU, principen om unionsrättens företräde och principen om lojalt samarbete på följande sätt:

- Dels så, att en dömande sammansättning vid en nationell domstol som har att pröva ett mål och som består av en ensamdomare mot vilken en instans, vars oavhängighet och opartiskhet inte kan garanteras, har beslutat att straffrättsliga förfaranden får inledas och att vederbörande ska stängas av från sin tjänst med nedsatt lön, har fog för att underlåta att tillämpa ett sådant beslut, vilket hindrar den dömande sammansättningen från att utöva sin behörighet i målet,
- dels så, att de rättsliga organ som är behöriga att fastställa och ändra sammansättningen av denna nationella domstol också ska underlåta att tillämpa detta beslut, vilket hindrar den dömande sammansättningen från att utöva sin behörighet.

EU-domstolen erinrar i detta avseende om att enligt fast rättspraxis⁹⁰ innebär principen om unionsrättens företräde bland annat att varje nationell domstol som inom ramen för sin behörighet ska tillämpa unionsbestämmelser är skyldig att säkerställa att dessa bestämmelser ges full verkan i det mål som den ska avgöra genom att, med stöd av sin egen behörighet, vid behov underlåta att tillämpa nationell lagstiftning eller praxis som strider mot en unionsrättslig bestämmelse med direkt effekt, utan att det är nödvändigt att vare sig begära eller avvakta ett föregående upphävande av denna genom ett lagstiftnings- eller annat konstitutionellt förfarande. Iakttagandet av denna skyldighet är ett uttryck för principen om lojalt samarbete.

Artikel 19.1 andra stycket FEU, tolkad mot bakgrund av artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna,⁹¹ har direkt effekt. Detta innebär att en nationell domstol ska underlåta att tillämpa en bestämmelse, rättspraxis eller administrativ praxis i den nationella rättsordningen som strider mot dessa bestämmelser i unionsrätten såsom de har tolkats av EU-domstolen.⁹²

⁹⁰ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 53 och där angiven rättspraxis, och punkt 55 och där angiven rättspraxis), vilken presenteras i avsnitt II.7, som har rubriken "Disciplinärt ansvar".

⁹¹ Som ålägger medlemsstaterna en skyldighet att uppnå ett klart, precist och ovillkorligt resultat vad gäller den oavhängighet och opartiskhet som ska känneteckna de domstolar som har att tolka och tillämpa unionsrätten och kravet på att dessa domstolar ska ha inrättats enligt lag.

⁹² Dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442), punkt 78 och där angiven rättspraxis, vilken presenteras i avsnitt II.7, som har rubriken "Disciplinärt ansvar".

Även om det inte har antagits några nationella lagstiftningsåtgärder för att få ett fördragsbrott som fastställts av EU-domstolen att upphöra, så ankommer det på de nationella domstolarna att vidta alla nödvändiga åtgärder för att underlätta genomförandet av unionsrättens fulla verkan i enlighet med slutsatserna i den dom i vilken fördragsbrottet fastställts. De ska dessutom, enligt principen om lojalt samarbete, undanröja de otillåtna följderna av en överträdelse av unionsrätten.

För att uppfylla dessa skyldigheter ska en nationell domstol underlåta att tillämpa en sådan rättsakt som det omtvistade beslutet, vilket i strid med artikel 19.1 andra stycket FEU innebär att en domare stängts av, när detta är nödvändigt med hänsyn till den aktuella processuella situationen för att säkerställa unionsrättens företräde.⁹³

Slutligen understryker domstolen att när en sådan rättsakt som det omtvistade beslutet har antagits av en instans som inte utgör en oavhängig och opartisk domstol i den mening som avses i unionsrätten, kan inga överväganden avseende rättssäkerhetsprincipen eller den påstådda rättskraften hos detta beslut med framgång åberopas för att hindra den hänskjutande domstolen och de rättsliga organ som är behöriga att fastställa och ändra sammansättningen av de dömande sammansättningarna i den nationella domstolen från att underlåta att tillämpa ett sådant beslut.⁹⁴

Domstolen noterar i detta avseende att förfarandet vid den nationella domstolen i mål C-615/20 har vilandeförklarats av den hänskjutande domstolen i avvaktan på förevarande dom. I detta sammanhang förefaller det inte kunna skada rättssäkerheten att den domare som utgör den hänskjutande domstolen, i en sammansättning med ensamdomare, fortsätter handläggningen av detta förfarande, särskilt när det är fråga om ett synnerligen komplext förfarande som befinner sig i ett långt framskridet skede. Att denna domare fortsätter förfarandet förefaller tvärtom kunna göra det möjligt att avgöra det nationella målet på ett sätt som är förenligt med dels de krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU, dels de berörda enskildas rätt till en rättvis rättegång inom skälig tid.

Under dessa omständigheter finns det grund för den hänskjutande domstolen i mål C-615/20 att underlåta att tillämpa det omtvistade beslutet, så att den kan fortsätta prövningen av det nationella målet i dess aktuella sammansättning utan att de rättsliga organ som är behöriga att fastställa och ändra sammansättningen av den nationella domstolens dömande sammansättningar kan hindra detta.

För det tredje tolkar EU-domstolen artikel 19.1 andra stycket FEU samt principen om unionsrättens företräde och principen om lojalt samarbete med avseende på situationen för en dömande sammansättning vid en nationell domstol, såsom den

⁹³ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning) (C-487/19, EU:C:2021:798), punkterna 159 och 161, vilken presenteras i avsnitten "II.1. Utnämning" och "II.5. Omplacering".

⁹⁴ Se, för ett liknande resonemang, den ovannämnda domen i målet W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning), punkt 160.

hänskjutande domstolen i mål C-671/20, till vilken ett mål som tidigare tilldelats en annan dömande sammansättning vid den nationella domstolen har tilldelats till följd av en rättsakt från avdelningen för disciplinära mål, såsom det omtvistade beslutet, för att bland annat fastställa huruvida den hänskjutande domstolen i förevarande fall ska underlåta att tillämpa detta beslut och avstå från att fortsätta prövningen av målet.

EU-domstolen understryker i detta avseende att de nationella domstolarnas skyldighet att underlåta att tillämpa ett beslut som, i strid med artikel 19.1 andra stycket FEU, medför avstängning av en domare, när detta är nödvändigt med hänsyn till den aktuella processuella situationen för att säkerställa unionsrättens företräde, bland annat gäller för den dömande sammansättning till vilken målet har omfördelats på grund av ett sådant beslut. Den dömande sammansättningen ska följaktligen avstå från att pröva målet. Denna skyldighet är även bindande för de rättsliga organ som är behöriga att fastställa och ändra sammansättningen av de dömande sammansättningarna vid den nationella domstolen, vilka följaktligen ska omfördela det aktuella målet till den dömande sammansättning som ursprungligen handlade det.

I förevarande fall kan det inte med framgång göras gällande att det föreligger ett övervägande som grundar sig på rättssäkerhetsprincipen eller som har samband med en påstådd rättskraft hos nämnda beslut.

Domstolen påpekar att i mål C-671/20, och till skillnad från andra mål som tilldelats domare I.T., vilka under tiden också har tilldelats andra dömande sammansättningar men vars prövning har fullföljts eller, i förekommande fall, avslutats genom ett avgörande som meddelats av dessa nya sammansättningar, har det nationella förfarandet i nämnda mål vilandeförklarats i avvaktan på förevarande dom. Under dessa omständigheter förefaller ett förfarande som återupptagits av domare I.T., trots det dröjsmål som orsakats av det omtvistade beslutet, kunna leda till ett avgörande som är förenligt med såväl de krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU som de krav som följer av de berörda enskildas rätt till en rättvis rättegång.

EU-domstolen tolkar följaktligen artikel 19.1 andra stycket FEU samt principen om unionsrättens företräde och principen om lojalt samarbete på följande sätt:

- Dels så, att en dömande sammansättning vid en nationell domstol, som efter omfördelning tilldelats ett mål som dessförinnan tilldelats en annan dömande sammansättning vid denna domstol, till följd av ett beslut av en instans vars oavhängighet och opartiskhet inte kan garanteras och som innebär att straffrättsliga förfaranden får inledas mot den ensamdomare som utgör sistnämnda dömande sammansättning och att denna domare ska stängas av från sin tjänst med nedsatt lön, och som har vilandeförklarat målet i avvaktan på ett avgörande från EU-domstolen, ska underlåta att tillämpa detta beslut och avstå från att pröva målet,
- dels så, att de rättsliga organ som är behöriga att fastställa och ändra sammansättningen av denna nationella domstol i ett sådant fall är skyldiga att på nytt

tilldela det aktuella målet till den dömande sammansättning som ursprungligen ansvarade för det.

Vad för det fjärde gäller de nationella bestämmelser och den praxis från en författningsdomstol som den hänskjutande domstolen har hänvisat till i mål C-671/20,⁹⁵ vilka utgör hinder för att den hänskjutande domstolen prövar huruvida en sådan rättsakt som den omtvistade resolutionen saknar bindande verkan och, i förekommande fall, underlåter att tillämpa den, trots att den – mot bakgrund av EU-domstolens svar på de övriga frågor som ställts – är skyldig att göra detta, påpekar EU-domstolen följande. Att en nationell domstol utför de uppgifter som den anförtrotts enligt fördragen och iakttar de skyldigheter som följer av dessa fördrag, genom att tillämpa bestämmelser såsom artikel 19.1 andra stycket FEU, kan per definition varken förbjudas eller utgöra en disciplinär överträdelse för domare som tjänstgör vid en sådan domstol.⁹⁶

På samma sätt innebär principen om unionsrättens företräde, med hänsyn till att artikel 19.1 andra stycket FEU har direkt effekt, att de nationella domstolarna är skyldiga att underlåta att tillämpa varje nationell rättspraxis som strider mot denna unionsrättsliga bestämmelse, såsom den tolkats av domstolen. För det fall en nationell domstol, till följd av domar som meddelats av EU-domstolen, finner att en författningsdomstols praxis strider mot unionsrätten, kan den omständigheten att en sådan nationell domstol, i enlighet med principen om unionsrättens företräde, underlåter att tillämpa denna konstitutionella praxis således inte medföra att den ådrar sig disciplinärt ansvar.⁹⁷

Artikel 19.1 andra stycket FEU samt principen om unionsrättens företräde och principen om lojalt samarbete utgör följaktligen hinder

- dels mot nationella bestämmelser som förbjuder en nationell domstol, vid äventyr av disciplinåtgärder mot de domare som utgör den dömande sammansättningen vid denna domstol, att pröva den bindande verkan av ett beslut som antagits av en instans vars oavhängighet och opartiskhet inte kan garanteras och som innebär att straffrättsliga förfaranden får inledas mot en domare och att denne ska stängas av från sin tjänst med nedsatt lön, samt förbjuder denna domstol att, i förekommande fall, underlåta att tillämpa detta beslut,

- dels mot rättspraxis från en författningsdomstol som innebär att beslut om utnämning av domare inte kan bli föremål för domstolsprövning, i den mån sådan rättspraxis kan utgöra hinder mot en dylik prövning.

⁹⁵ I artikel 42a.1 och 42a.2 i lagen om allmänna domstolar av den 27 juli 2001, i dess lydelse enligt lagen av den 20 december 2019, föreskrivs bland annat förbud mot att ifrågasätta domstolarnas legitimitet eller att pröva lagenligheten av utnämningen av en domare eller dennes behörighet att utföra rättsskipningsuppgifter. Enligt artikel 107.1 led 3 i samma lag utgör en disciplinär överträdelse bland annat varje åtgärd som vidtas av domare vid allmänna domstolar och som äventyrar effektiviteten i utnämningen av en domare.

⁹⁶ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv (C-204/21, EU:C:2023:442), punkt 132, vilken presenteras i avsnitt II.7, som har rubriken "Disciplinärt ansvar".

⁹⁷ Se, för ett liknande resonemang, den ovannämnda domen i målet kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442), punkt 132.

9. Domares oavsättlighet och pensionsålder

Dom av den 24 juni 2019 (stora avdelningen), kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, [EU:C:2019:531](#))

"Fördragsbrott – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Rättsstatsprincipen – Effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – Principerna om domares oavsättlighet och oavhängighet – Sänkning av pensionsåldern för domare vid Högsta domstolen – Tillämpning av den sänkta pensionsåldern på domare i tjänst – Möjlighet att fortsätta tjänstgöringen som domare efter uppnådd pensionsålder under förutsättning att Republiken Polens president lämnar sitt samtycke, varvid presidenten kan göra detta efter eget skön"

Genom sin dom biföll EU-domstolen (stora avdelningen) kommissionens fördragsbrottsstalan mot Republiken Polen om fastställelse av att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, genom att föreskriva att den sänkta pensionsåldern för domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) ska tillämpas på domare i tjänst vilka tillsatts vid nämnda domstol före den 3 april 2018, samt genom att ge Republiken Polens president rätt att efter eget skön förlänga förordnandet för domare vid nämnda domstol efter att den nyligen fastställda pensionsåldern uppnåtts.

I målet gjorde kommissionen gällande att Republiken Polen genom dessa åtgärder – med åsidosättande av principen om domares oavhängighet, närmare bestämt principen om domares oavsättlighet – åsidosatt de skyldigheter som medlemsstaterna har enligt ovannämnda bestämmelse.

I sin dom tog EU-domstolen för det första ställning till tillämpligheten och räckvidden av artikel 19.1 andra stycket FEU. Den erinrade om att enligt denna bestämmelse 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 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), inom de områden som omfattas av unionsrätten. Varje medlemsstat ska enligt artikel 19.1 andra stycket FEU säkerställa att de instanser som i egenskap av "domstol", i den mening som avses i unionsrätten, hör till dess system med rättsmedel inom de områden som omfattas av unionsrätten och som följaktligen kan behöva avgöra frågor avseende tolkningen och tillämpningen av unionsrätten uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd, vilket i förevarande mål gäller för Högsta domstolen i Polen. En grundförutsättning för att detta skydd ska kunna säkerställas av Högsta domstolen är att nämnda domstols oavhängighet upprätthålls, såsom detta bekräftas i artikel 47 andra stycket i stadgan. Detta krav på oavhängiga domstolar – vilket är oupplösligt förbundet med rättskipningsuppdraget – är en del av kärninnehållet i rätten till ett effektivt domstolsskydd och i den grundläggande rätten till en rättvis rättegång, och denna är av vital betydelse för att garantera att samtliga de rättigheter som enskilda

tillerkänns enligt unionsrätten skyddas och att medlemsstaternas gemensamma värden som anges i artikel 2 FEU, bland annat rättsstatsprincipen, upprätthålls.

För det andra preciserade EU-domstolen räckvidden av detta krav. Skyddsreglerna för oavhängighet och opartiskhet förutsätter att det finns regler, särskilt vad gäller organets sammansättning, utnämningar, tjänsternas varaktighet och grunderna för medlemmarnas röstnedläggelse, jäv och återkallande av röst, som utesluter allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande organets pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter och organets neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras. Denna absolut nödvändiga frihet för domarna i förhållande till yttre ingripanden eller påtryckningar förutsätter vissa skyddsregler för att skydda integriteten hos dem som har till uppgift att döma, såsom att de är oavsättliga. Det är utifrån principen om domares oavsättlighet bland annat påkallat att domarna kan kvarstå i tjänst så länge som de inte uppnått obligatorisk pensionsålder eller fram till dess att deras förordnande löper ut då de tjänstgör enligt ett visstidsförordnande. Denna princip är inte absolut, men avsteg från principen får göras endast om det kan anses motiverat utifrån legitima och tvingande skäl, dock med iakttagande av proportionalitetsprincipen. EU-domstolen konstaterar att den i målet påtalade reformen innebär att domare vid Högsta domstolen i förtid måste skiljas från sina rättsskipningsuppgifter och att den får tillämpas endast om det kan anses motiverat utifrån en legitim målsättning och om det är proportionerligt i förhållande till denna målsättning och såvitt enskilda rättssubjekt inte hyser några rimliga tvivel beträffande den aktuella domstolens pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter och organets neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras. Domstolen fann emellertid att tillämpningen av den sänkta pensionsåldern för domare vid Högsta domstolen på domare som är i tjänst inte uppfyller dessa krav, då det inte kan anses motiverat utifrån en legitim målsättning. Domstolen fann således att denna tillämpning strider mot principen om domares oavsättlighet, som är en del av deras oavhängighet.

Slutligen tog EU-domstolen ställning till det utrymme för skönsmässig bedömning som Republiken Polens president har enligt den nya lagen om Högsta domstolen för att förlänga domarförordnandet för domare vid Högsta domstolen efter det att den i lagen fastställda nya pensionsåldern uppnåtts. Visserligen ankommer det endast på medlemsstaterna att avgöra om ett förlängt domarförordnande ska kunna beviljas efter den dag då domarna uppnått normal pensionsålder. Om medlemsstaterna bestämmer att en sådan möjlighet ska finnas, är de emellertid skyldiga att utforma villkoren och formerna för ett sådant förlängt förordnande på så sätt att principen om domares oavhängighet inte åsidosätts. Att ett organ som Republiken Polens president ges behörighet att fatta beslut om huruvida ett eventuellt förlängt domarförordnande ska beviljas eller ej är visserligen inte i sig en tillräcklig omständighet för att det ska anses att nämnda princip har åsidosatts. Det är emellertid viktigt att försäkra sig om att de materiella rekvisit och de handlägningsregler som är tillämpliga då sådana beslut ska fattas är utformade på ett sådant sätt att de utesluter allt rimligt tvivel som enskilda rättssubjekt skulle kunna hysa beträffande de aktuella domarnas oavhängighet. Dessa

materiella rekvisit och handläggningsregler ska därvid utformas på ett sådant sätt att de motverkar att domarna ger efter för yttre inblandning eller påtryckningar som skulle kunna äventyra deras oavhängighet. Sådana handläggningsregler ska särskilt göra det möjligt att utesluta inte bara all direkt påverkan i form av instruktioner utan även mer indirekt påverkan som kan inverka på domarnas beslutsfattande. Vad beträffar den nya lagen om Högsta domstolen konstaterade EU-domstolen att för att ett förlängt domarförordnande ska kunna meddelas så måste Republiken Polens president hädanefter meddela beslut i frågan. Presidenten har därvid ett utrymme för eget skön eftersom presidenten inte behöver motivera sitt beslut. Dessutom går det inte att överklaga ett sådant beslut till domstol. Vad gäller de åtgärder som vidtas av Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, Polen) enligt denna lag innan presidenten meddelar sitt beslut, har EU-domstolen betonat följande. Det är visserligen riktigt att ett sådant organs deltagande i handläggningen av ett ärende om förlängt domarförordnande för en domare som uppnått normal pensionsålder i princip kan visa sig vara ägnat att främja att ärendet handläggs på ett opartiskt sätt. Detta är emellertid fallet endast om vissa villkor är uppfyllda. Ett av dessa villkor är att organet i sig är oavhängigt i förhållande till den lagstiftande och den verkställande makten och att det är oavhängigt i förhållande till den myndighet till vilken organet ska lämna sitt utlåtande. Andra villkor är att utlåtandet ska lämnas utifrån helt objektiva och relevanta kriterier och att det motiveras i vederbörlig ordning, så att utlåtandet på ett objektivt sätt är ägnat att vägleda myndigheten då den fattar sitt beslut. Det är därvid tillräckligt att konstatera att de yttranden som lämnas av Nationella domstolsrådet – mot bakgrund av att de inte är motiverade – inte på ett objektivt sätt vägleder Republiken Polens president då denne utövar sin befogenhet enligt den nya lagen, vilket är ägnat att föranleda rimligt tvivel hos bland annat enskilda rättssubjekt beträffande domarnas pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter och beträffande domarnas neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras.

Dom av den 5 november 2019 (stora avdelningen), kommissionen/Polen (Allmänna domstolarnas oavhängighet) (C-192/18, [EU:C:2019:924](#))

”Fördragsbrott – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Rättsstatsprincipen – Effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – Principerna om domares oavsättlighet och oavhängighet – Sänkning av pensionsåldern för domare vid de allmänna domstolarna i Polen – Möjlighet att fortsätta tjänstgöringen som domare efter det att den nyligen fastställda pensionsåldern uppnåtts under förutsättning att justitieministern lämnar sitt samtycke – Artikel 157 FEUF – Direktiv 2006/54/EG – Artiklarna 5 a och 9.1 f – Förbud mot diskriminering på grund av kön i fråga om lön, anställning och arbete – Införande av olika pensionsåldrar för kvinnor och män som tjänstgör som domare vid de allmänna domstolarna i Polen och vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) samt som åklagare vid åklagarmyndigheten i Polen”

I sin dom biföll EU-domstolen (stora avdelningen) kommissionens fördragsbrottstalan mot Republiken Polen. I domen fastställde EU-domstolen att Republiken Polen

underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten dels genom att införa olika pensionsåldrar för män och kvinnor i fråga om domare och åklagare i Polen, dels genom att sänka pensionsåldern för domare vid de allmänna domstolarna samtidigt som justitieministern tillerkänts befogenhet att besluta om tillstånd till förlängt domarförordnande.

En polsk lag av den 12 juli 2017 sänkte pensionsåldern för domare vid de allmänna domstolarna och för åklagare samt åldern för förtidspensionering för domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) till 60 år för kvinnor och till 65 år för män, medan pensionsåldern tidigare var 67 år för både kvinnor och män. Enligt denna lag tillerkändes dessutom justitieministern befogenhet att besluta om förlängt domarförordnande för domare vid de allmänna domstolarna efter att de uppnått den nya fastställda pensionsåldern som varierade beroende på kön. Eftersom kommissionen ansåg att dessa regler stred mot unionsrätten,⁹⁸ beslutade den att väcka en fördragsbrottstalan vid EU-domstolen.

För det första uttalade sig EU-domstolen om de genom nämnda lag införda skillnaderna i fråga om pensionsåldern för kvinnliga respektive manliga domare och åklagare. EU-domstolen uttalade därvid att pensionerna för dessa domare och åklagare omfattas av artikel 157 FEUF; i denna bestämmelse föreskrivs att varje medlemsstat ska säkerställa att principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete tillämpas. De aktuella pensionssystemen omfattas dessutom av tillämpningsområdet för bestämmelserna i direktiv 2006/54 om likabehandling i företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet. EU-domstolen slog därefter fast att genom nämnda lag har i de aktuella pensionssystemen införts direkt diskriminerande villkor som grundas på kön, bland annat gällande den tidpunkt då den berörda personen rent faktiskt kan ta del av de förmåner som föreskrivs i systemen. Slutligen godtog domstolen inte Republiken Polens argument att de föreskrivna skillnaderna för kvinnliga och manliga domare och åklagare i fråga om pensionsålder utgör positiv särbehandling. Dessa skillnader kan nämligen inte anses kompensera för de nackdelar som kvinnliga tjänstemän i yrkeslivet ställs inför genom att dessa kvinnor ges hjälp i yrkeslivet och genom att avhjälpa de problem som de kan ställas inför under arbetslivet. Domstolen slog därför fast att den aktuella lagstiftningen strider mot artikel 157 FEUF och mot direktiv 2006/54.

För det andra prövade EU-domstolen den åtgärd som består i att justitieministern tillerkänns befogenhet att besluta om förlängt förordnande för domare vid de allmänna domstolarna som uppnått den nya sänkta pensionsåldern. Mot bakgrund av bland annat domen av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet)⁹⁹ tog domstolen ställning till tillämpligheten och räckvidden av artikel 19.1 andra stycket FEU; i bestämmelsen föreskrivs att medlemsstaterna ska fastställa de

⁹⁸ Artikel 157 FEUF, artiklarna 5 a och 9.1 f i direktiv 2006/54 och artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

⁹⁹ Domstolens dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet) (C-619/18, EU:C:2019:531), som också presenteras under den här rubriken.

möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. De allmänna domstolarna i Polen kan ha till uppgift att tolka eller tillämpa unionsrätten, vilket innebär att nämnda domstolar ska uppfylla uppställda krav på ett effektivt domstolsskydd. En grundförutsättning för att detta skydd ska kunna säkerställas av dessa allmänna domstolar är att deras oavhängighet upprätthålls.

Detta förutsätter enligt fast rättspraxis att den aktuella domstolsinstansen fullgör sina uppgifter helt självständigt och på ett opartiskt sätt. Att ett organ som justitieministern ges behörighet att fatta beslut om huruvida ett eventuellt förlängt domarförordnande ska beviljas eller ej efter uppnådd normal pensionsålder är visserligen inte i sig en tillräcklig omständighet för att det ska anses att principen om domares oavhängighet har åsidosatts. Domstolen konstaterade emellertid att de materiella rekvisit och handlägningsregler som gäller beträffande justitieministerns behörighet är ägnade att föranleda rimligt tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande domarnas pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter och beträffande domarnas neutralitet. De kriterier mot bakgrund av vilka justitieministern fattar sina beslut framstår nämligen som alltför vaga och icke kontrollerbara. Dessutom behöver justitieministern inte motivera sitt beslut och det går inte att överklaga ett sådant beslut till domstol. Det är vidare justitieministern som har ett eget skön att avgöra hur länge domarna ska behöva vänta på ett beslut från justitieministern när de väl ansökt om förlängt domarförordnande.

Denna absolut nödvändiga frihet för domarna i förhållande till yttre ingripanden eller påtryckningar förutsätter – såsom slagits fast av domstolen vid upprepade tillfällen – vissa skyddsregler för att skydda integriteten hos dem som har till uppgift att döma, såsom att de är oavsättliga. Det är utifrån principen om domares oavsättlighet bland annat påkallat att domarna kan kvarstå i tjänst så länge som de inte uppnått obligatorisk pensionsålder eller fram till dess att deras förordnande löper ut då de tjänstgör enligt ett visstidsförordnande. Denna princip är inte absolut, men avsteg från principen får göras endast om det kan anses motiverat utifrån legitima och tvingande skäl, dock med iakttagande av proportionalitetsprincipen. Republiken Polen har åsidosatt denna princip genom att sänka den normala pensionsåldern för domare vid de allmänna domstolarna samtidigt som justitieministern tillerkänts ett utrymme för eget skön för att lämna samtycke till förlängt domarförordnande för domare vid de allmänna domstolarna i Polen efter att de uppnått den nya pensionsåldern, som gäller under en period av tio år för kvinnliga domare och fem år för manliga domare. Denna kombination av åtgärder kan nämligen ge upphov till rimliga tvivel hos enskilda rättssubjekt beträffande det förhållandet att det nya systemet i själva verket skulle kunna ha genomförts för att göra det möjligt för justitieministern att efter eget skön få bort en viss krets av domare när de väl uppnått den nyligen fastställda normala pensionsåldern, samtidigt som vissa andra domare får kvarstå i tjänst. Ett eventuellt negativt beslut från justitieministern – varvid denne inte är bunden av någon tidsfrist – kan dessutom meddelas efter att den berörda domaren fått kvarstå i tjänst efter uppnådd normal pensionsålder.

10. Domstols behörighet att pröva huruvida en domstol är oavhängig

Dom av den 5 juni 2023 (stora avdelningen), kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#))

”Fördragsbrott – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rättsstatsprincipen – Effektivt rättsligt skydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – Domares oavhängighet – Artikel 267 FEUF – Befogenhet att hänskjuta frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande – Unionsrättens företrädare – Behörighet för avdelningen för disciplinära mål vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) i mål om upphävande av domares straffrättsliga immunitet, i arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga mål samt i mål rörande pensionering av domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) – Förbud för nationella domstolar att ifrågasätta domstolars och konstitutionella organs legitimitet eller att fastställa eller bedöma lagenligheten av utnämningen av domare eller utövandet av deras rättsliga befogenheter – En domares kontroll av iakttagandet av vissa krav på att en domstol måste vara oavhängig och opartisk samt ha inrättats enligt lag, har gjorts till en ’disciplinär överträdelse’ – Exklusiv behörighet att undersöka frågor om en domstols eller domares bristande oavhängighet har tilldelats avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) – Artiklarna 7 och 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna – Rätten till respekt för privatlivet och rätten till skydd av personuppgifter – Förordning (EU) 2016/679 – Artikel 6.1 första stycket c och e samt artikel 6.3 andra stycket – Artikel 9.1 – Känsliga uppgifter – Nationella bestämmelser enligt vilka domare ska göra en anmälan om tillhörighet till föreningar, stiftelser eller politiska partier samt om de uppdrag som de innehar inom dessa, och enligt vilka uppgifterna i en sådan anmälan ska offentliggöras på internet”

I den här domen, avseende vilken de faktiska och rättsliga omständigheterna har beskrivits ovan,¹⁰⁰ slår EU-domstolen fast att Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 47 i stadgan, samt enligt artikel 267 FEUF och principen om unionsrättens företrädare genom att ge avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) exklusiv behörighet att pröva invändningar och rättsliga frågor angående en domstols eller en domares bristande oavhängighet.¹⁰¹

EU-domstolen påpekar i detta avseende att omorganisationen och koncentrationen av de aktuella domstolarnas behörighet avser vissa konstitutionella och processuella krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan och vars iakttagande måste garanteras inom unionsrättens samtliga materiella tillämpningsområden och vid

¹⁰⁰ Beträffande de faktiska och rättsliga omständigheterna, se avsnitt II.2, som har rubriken ”Yrkesetiska regler”. Denna dom presenteras även i avsnitt II.7, som har rubriken ”Disciplinärt ansvar”.

¹⁰¹ Artiklarna 26.2, 26.4–26.6 och 82.2–82.5 i den ändrade lagen om Högsta domstolen och artikel 10 i lagen om ändring av lagen om Högsta domstolen.

samtliga nationella domstolar som har att avgöra mål inom dessa områden. Dessa bestämmelser har ett nära samband med principen om unionsrättens företräde. De nationella domstolarnas genomförande av denna princip bidrar till att säkerställa ett effektivt skydd av de rättigheter som enskilda åtnjuter enligt unionsrätten.

I detta sammanhang är varje nationell domstol som ska tillämpa unionsrätten skyldig att kontrollera huruvida den genom sin sammansättning utgör en oavhängig och opartisk domstol som inrättats enligt lag, när det föreligger allvarliga tvivel i detta avseende, och dessa domstolar måste även under vissa omständigheter kunna kontrollera huruvida en rättsstridighet i förfarandet för utnämning av en domare har lett till en kränkning av den grundläggande rätten till en sådan domstol. Det är därför uteslutet att de nationella domstolarnas prövning av huruvida dessa krav har iakttagits, generellt och utan åtskillnad anförtros en enda nationell instans, i synnerhet om denna instans enligt nationell rätt inte själv får pröva vissa aspekter av dessa krav. I förevarande fall konstaterar EU-domstolen att de aktuella nationella bestämmelserna syftar till att förbehålla en enda instans den generella befogenheten att pröva efterlevnaden av kravet på oavhängighet för samtliga domstolar och domare, beträffande såväl allmänna domstolar som förvaltningsdomstolar, genom att frånta de nationella domstolar den behörighet som de hittills haft att utföra de olika typer av prövning som krävs enligt unionsrätten och tillämpa EU-domstolens praxis. Domstolen framhåller återigen det särskilda sammanhang i vilket den aktuella omorganisationen av domstolars behörighet har genomförts genom ändringslagen, ett sammanhang som kännetecknas av att polska domstolar även är förhindrade att göra vissa konstateranden och bedömningar som åligger dem enligt unionsrätten.

Domstolen drar slutsatsen att den omständigheten att en enda nationell instans ges behörighet att pröva efterlevnaden av den grundläggande rätten till ett effektivt domstolsskydd, trots att behovet av en sådan prövning kan uppkomma vid varje nationell domstol, i kombination med införandet av olika förbud och disciplinära överträdelser, kan försvaga en effektiv prövning av att denna grundläggande rättighet iakttas. Genom att på detta sätt utan åtskillnad hindra övriga domstolar från att göra vad som är nödvändigt för att säkerställa iakttagandet av enskildas rätt till ett effektivt domstolsskydd, genom att, i förekommande fall, själva underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som strider mot de krav som följer av unionsrätten, innebär de aktuella nationella bestämmelserna även ett åsidosättande av principen om unionsrättens företräde. Med hänsyn till att själva den omständigheten att Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter ges exklusiv behörighet att avgöra vissa frågor som rör tillämpningen av artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan kan hindra eller avskräcka andra domstolar från att begära förhandsavgörande från EU-domstolen, strider de aktuella nationella bestämmelserna även mot artikel 267 FEUF.

III. Oavhängigheten hos beslutsprocessen i förfaranden för tillämpning av unionsrätten

Dom av den 11 juli 2024 (stora avdelningen), Hann-Invest m.fl. (C-554/21, C-622/21 och C-727/21, [EU:C:2024:594](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – Domstolarnas oavhängighet – Domstol som har inrättats enligt lag – Rättvis rättegång – Registrering av domstolsavgöranden – Nationella bestämmelser om inrättande av en registreringsdomare vid domstolar i andra instans, med befogenhet att i praktiken skjuta upp avkunnandet av en dom, ge instruktioner till de dömande sammansättningarna och begära att ett sektionssammanträde sammankallas – Nationella regler som ger befogenhet att vid sammanträden med en sektion eller med samtliga domare vid en domstol utfärda bindande ’rättsliga ställningstaganden’, även i fråga om mål där överläggning redan ägt rum”

EU-domstolen (stora avdelningen) slår fast att en intern mekanism vid en nationell domstol som föreskriver att andra domare vid den berörda domstolen ska ingripa i beslutsprocessen i den dömande sammansättning som ska avgöra ett mål, i syfte att säkerställa enhetligheten i dess rättspraxis, är oförenlig med de krav som följer av rätten till ett effektivt domstolsskydd och rätten till en rättvis rättegång.

Visoki trgovački sud (Handelsöverdomstolen, Kroatien) har ställt frågor till EU-domstolen i tre mål om överklagande av beslut som meddelats i insolvensförfaranden. Den hänskjutande domstolen, i en sammansättning med tre domare, prövade dessa tre överklaganden och avlog dem enhälligt och fastställde därmed de avgöranden som meddelats i första instans. Domarna vid denna domstol undertecknade sina domar och överlämnade dem därefter till enheten för registrering av domstolsavgöranden.¹⁰²

Domaren vid registreringsenheten (nedan kallad registreringsdomaren) vägrade emellertid registrering av dessa tre domstolsavgöranden och återförvisade dem till respektive dömande sammansättning, åtföljda av en skrivelse i vilken det angavs att registreringsdomaren inte delade de lösningar som valts. I två av dessa mål (C-554/21 och C-622/21) hänvisade registreringsdomaren till andra avgöranden från den hänskjutande domstolen där det hade valts andra lösningar än dem som valts i de aktuella målen. I det tredje målet (C-727/21) angavs att registreringsdomaren inte instämde i den rättsliga tolkning som den dömande sammansättningen hade gjort, dock utan att något domstolsavgörande åberopades.

¹⁰² I enlighet med artikel 177.3 i Sudski poslovnik (domstolarnas rättegångsregler), där följande föreskrivs: ”Ett mål i andra instans anses avgjort den dag då avgörandet expedieras från domarens kontor, efter det att målet har återsänts från registreringsenheten. Från och med dagen för mottagandet av akten i fråga är registreringsenheten skyldig att återsända den till domarens kontor så snart som möjligt. Avgörandet ska därefter expedieras inom en ny frist på åtta dagar.”

Därefter sammanträdde den dömande sammansättningen i mål C-727/21 för nya överläggningar. Efter att ha omprövat överklagandet och registreringsdomarens skrivelse beslutade den att inte ändra sin tidigare lösning. Den meddelade därför ett nytt domstolsavgörande och överlämnade det till registreringsenheten.

Registreringsdomaren förespråkade en annan rättslig lösning och hänsköt målet till sektionen för handelstvister och andra tvister vid den hänskjutande domstolen. Sektionen antog ett "rättsligt ställningstagande", i vilket den fastställde den lösning som registreringsdomaren förespråkade. Målet hänsköts därefter till den berörda dömande sammansättningen för avgörande i enlighet med detta "rättsliga ställningstagande".

Eftersom den hänskjutande domstolen hyste tvivel om huruvida den mekanism som föreskriver att registreringsdomaren och andra domare vid en domstol som antar "rättsliga ställningstaganden" ska delta i beslutsprocessen är förenlig med unionsrätten, beslutade den att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

EU-domstolen understryker inledningsvis att alla nationella åtgärder eller nationell praxis som syftar till att undvika eller avhjälpa skillnader i rättspraxis och på så sätt säkerställa den rättssäkerhet som följer av rättsstatsprincipen måste vara förenliga med de krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU.

För det första prövar EU-domstolen, mot bakgrund av dessa krav, den praxis enligt vilken det domstolsavgörande som antagits av den dömande sammansättning som ska döma i målet kan anses vara slutligt och expedieras till parterna endast om dess innehåll har godkänts av en registreringsdomare som inte ingår i den dömande sammansättningen.

EU-domstolen påpekar i detta avseende att även om registreringsdomaren inte kan ersätta den bedömning som gjorts av den dömande sammansättning som handlägger målet med sin egen bedömning, kan den faktiskt blockera registreringen av det antagna domstolsavgörandet och således hindra att beslutsförfarandet avslutas och att parterna delges avgörandet. Registreringsdomaren kan således återförvisa målet till den dömande sammansättningen för förnyad prövning av nämnda avgörande mot bakgrund av sina egna juridiska synpunkter och, för det fall oenighet fortfarande råder mellan den dömande sammansättningen och registreringsdomaren, anmoda den berörda avdelningens ordförande att kalla till ett sektionsmöte för att sektionen ska kunna anta ett "rättsligt ställningstagande" som är bindande för bland annat den dömande sammansättningen. En sådan praxis gör det möjligt för registreringsdomaren att påverka det aktuella målet, eftersom ett sådant ingripande kan leda till att registreringsdomaren påverkar det slutliga avgörandet som kommer att antas i det målet.

Det förefaller emellertid inte som om det i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet föreskrivs något sådant ingripande från registreringsdomarens sida. Vidare sker detta ingripande efter det att den dömande sammansättning som tilldelats målet efter sina överläggningar har meddelat sitt avgörande, trots att

registreringsdomaren inte ingår i denna sammansättning och således inte har deltagit i de tidigare skedena i det förfarande som utmynnade i detta avgörande. Slutligen förefaller registreringsdomarens befogenhet att ingripa inte ens begränsas av objektiva kriterier som är tydligt angivna, som återspeglar ett särskilt skäl och som kan förhindra att en skönsmässig befogenhet utövas.

Mot bakgrund av dessa omständigheter finner EU-domstolen att det inte är förenligt med de krav som följer av rätten till ett effektivt domstolsskydd att denna registreringsdomare ingriper.

För det andra prövar EU-domstolen den nationella lagstiftning som gör det möjligt för ett sektionssammanträde vid en nationell domstol att, genom att utfärda ett "rättsligt ställningstagande", tvinga den dömande sammansättningen att ändra innehållet i det domstolsavgörande som den tidigare har antagit, trots att detta sektionssammanträde även omfattar andra domare än de som ingår i den dömande sammansättningen och, i förekommande fall, personer utanför den berörda domstolen, inför vilka parterna inte har möjlighet att lägga fram sina argument.

Domstolen påpekar i detta avseende att sektionssammanträdet i praktiken gör det möjligt för en rad domare som deltar i detta sammanträde att påverka det slutliga avgörandet av ett mål där överläggning redan ägt rum och där den behöriga dömande sammansättningen redan antagit ett avgörande, men som ännu inte registrerats och expedierats. Risker för denna dömande sammansättning att, för det fall den vidhåller ett annat rättsligt ställningstagande än det som registreringsdomaren har, få sitt beslut prövat av ett sektionssammanträde och bli skyldig att, efter överläggningar som trots allt har avslutats, respektera det "rättsliga ställningstagandet" som fastställts av detta sektionssammanträde, är av sådan art att den påverkar det slutliga innehållet i detta avgörande.

Det framgår emellertid inte att sektionssammanträdets befogenhet att ingripa är tillräckligt begränsad av objektiva kriterier som tillämpas objektivt. I synnerhet framgår det inte av bestämmelsen om kallelse till ett sektionssammanträde¹⁰³ att detta sammanträde, såsom i mål C-727/21, kan sammankallas enbart på grund av att registreringsdomaren inte delade den dömande sammansättningens rättsliga uppfattning. Vidare kommer varken kallelsen till ett sektionssammanträde eller dess antagande av ett "rättsligt ställningstagande", som är bindande för bland annat den dömande sammansättning som ska döma i målet, till parternas kännedom vid någon tidpunkt. Dessa parter förefaller således inte ha möjlighet att utöva sina processuella rättigheter vid ett sådant sektionssammanträde.

¹⁰³ I artikel 40.1 i Zakon o sudovima (lagen om domstolsväsendet) föreskrivs att ett sektions- eller domarsammanträde ska sammankallas om tolkningsskillnader har konstaterats mellan sektioner, avdelningar eller mellan domare i lagtillämpningsfrågor eller om en avdelning eller en domare i en sektion aviker från ett tidigare antaget rättsligt ställningstagande.

Mot bakgrund av dessa omständigheter finner domstolen att den aktuella nationella lagstiftningen inte är förenlig med de krav som följer av rätten till ett effektivt domstolsskydd och rätten till en rättvis rättegång.

Domstolen preciserar vidare att en processuell mekanism som gör det möjligt för en domare vid en nationell domstol som inte ingår i den behöriga dömande sammansättningen att hänskjuta ett mål till en avdelning i utökad sammansättning vid denna domstol, i syfte att undvika eller avhjälpa skillnader i rättspraxis och därigenom säkerställa den rättssäkerhet som är en del av rättsstatsprincipen, inte strider mot de krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU, under förutsättning att överläggning ännu inte har ägt rum i den ursprungligen utsedda dömande sammansättningen, att de omständigheter under vilka ett sådant hänskjutande kan ske anges tydligt i den tillämpliga lagstiftningen och att hänskjutandet inte berövar de berörda personerna möjligheten att delta i förfarandet vid denna avdelning i utökad sammansättning. Dessutom kan den dömande sammansättning som ursprungligen utsetts alltid besluta om ett sådant hänskjutande.

IV. Oavhängigheten hos nationella domstolar inom området med frihet, säkerhet och rättvisa

I sin praxis avseende området med frihet, säkerhet och rättvisa har domstolen upprepade gånger haft tillfälle att tolka de kriterier som fastställts avseende kravet att en "domstol" ska var oavhängig.

Denna praxis har framför allt uppkommit inom området civilrättsligt samarbete, i samband med begreppet "domstol" som ska erkänna och verkställa rättsliga avgöranden.

På det straffrättsliga området har domstolen framför allt prövat räckvidden av begreppet "rättslig myndighet", i samband med vägran att verkställa en europeisk arresteringsorder på grund av att det finns en verklig risk för att den grundläggande rätten till en oavhängig domstol kommer att åsidosättas i den utfärdande medlemsstaten.

1. Civilrättsligt samarbete

Domar av den 9 mars 2017 (andra avdelningen), Zulfikarpašić (C-484/15, [EU:C:2017:199](#)), och Pula Parking (C-551/15, [EU:C:2017:193](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Civilrättsligt samarbete – Förordning (EU) nr 1215/2012 – Tidsmässigt och materiellt tillämpningsområde – Privaträtt – Verktällighetsförfarande avseende

indrivning av en utestående fordran för offentlig parkering – Omfattas – Begreppet 'domstol' – Beslut om verkställighet meddelat av notarie på grundval av en 'handling som äger vitsord'

Omständigheterna i målet C-484/15

Ibrica Zulfikarpašić är en kroatisk advokat som hos en notarie ansökte om verkställighet gentemot en av sina klienter, Slaven Gajer, eftersom denne inte hade betalat fakturan för de juridiska tjänster som tillhandahållits honom. På grundval av denna ansökan antog notarien ett beslut om verkställighet som vann laga kraft då klienten inte framställt någon invändning mot det.

I enlighet med förordningen om en europeisk exekutionstitel¹⁰⁴ ansökte Ibrica Zulfikarpašić därefter hos en notarie om att denne skulle utfärda ett intyg om europeisk exekutionstitel avseende nämnda beslut om verkställighet. Enligt denna förordning kan nämligen beslut som härrör från "domstolar" och som avser obestridda fordringar intygas vara europeiska exekutionstitlar. Europeiska exekutionstitlar ska erkännas och verkställas i alla medlemsstater.

Notarien vägrade emellertid att intyga beslutet med motiveringen att den aktuella fordran inte skulle anses som obestridd i den mening som avses i förordningen. I enlighet med kroatisk rätt överförde notarien ärendet till Općinski sud u Novom Zagrebu – Stalna služba u Samoboru (Domstolen i första instans i Novi Zagreb, permanent lokalkontor i Samobor, Kroatien). Den domstolen ställde en fråga till EU-domstolen om huruvida begreppet "domstol" som används i förordningen även omfattar notarier i Kroatien (frågans första del) och huruvida en europeisk exekutionstitel kan utfärdas på grundval av ett sådant beslut om verkställighet (frågans andra och tredje del).

Omständigheterna i målet C-551/15

Pula Parking, som är ett bolag som ägs av staden Pula (Kroatien), ombesörjer förvaltningen av stadens offentliga, avgiftsbelagda parkeringsplatser. Bolaget avkrävde Sven Klaus Tederahn, som är bosatt i Tyskland, betalning av en parkeringsbiljett som bolaget utfärdat till honom. På grundval av bokföringsutdrag som intygade att det fanns en fordran på det belopp som angavs på parkeringsbiljetten meddelade en notarie ett beslut om verkställighet gentemot Sven Klaus Tederahn.

Då Sven Klaus Tederahn framställde en invändning mot detta beslut överfördes ärendet emellertid till Općinski sud u Puli-Pola (Domstolen i första instans i Pula, Kroatien). Denna har begärt att EU-domstolen ska klargöra huruvida ett sådant verkställighetsförfarande omfattas av tillämpningsområdet för förordningen om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område¹⁰⁵ (den första frågan) och huruvida notarier i Kroatien som agerar inom ramen för förfaranden för

¹⁰⁴ Förordning nr 805/2004.

¹⁰⁵ Förordning nr 1215/2012.

verkställighet på grundval av en "handling som äger vitsord" omfattas av begreppet "domstol" i den mening som avses i nämnda förordning (den andra frågan).

Vad gäller frågan huruvida notarier i Kroatien ska anses utgöra "domstolar" i den mening som avses i nämnda förordning påpekar EU-domstolen att iakttagandet av principen om ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna på området civilrättsligt samarbete medför ett krav på att de beslut av en medlemsstats nationella myndigheter som begärs verkställda i en annan medlemsstat har meddelats genom ett rättsligt förfarande som erbjuder garantier för oberoende och opartiskhet, och som följer den kontradiktoriska principen. EU-domstolen konstaterar emellertid att det förfarande genom vilket notarier i Kroatien meddelar ett verkställighetsbeslut på grundval av en "handling som äger vitsord", såsom den faktura som Ibrica Zulfikarpašić utfärdade till sin klient eller de bokföringsutdrag som Pula Parking lade fram, inte är kontradiktoriskt.

Dels underrättas gäldenären nämligen inte om borgenärens ansökan om att ett sådant beslut ska meddelas, dels underrättas gäldenären inte om själva beslutet förrän det redan har antagits. Notarier i Kroatien som agerar inom ramen för de befogenheter som tillkommer dem enligt nationell rätt vid förfaranden för verkställighet på grundval av en "handling som äger vitsord" kan följaktligen inte anses utgöra "domstolar" i den mening som avses i de båda ovannämnda förordningarna.

2. Straffrättsligt samarbete

2.1. Europeisk arresteringsorder

Dom av den 25 juli 2018 (stora avdelningen), Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet) (C-216/18 PPU, [EU:C:2018:586](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Förfarande för brådskande mål om förhandsavgörande – Polissamarbete och straffrättsligt samarbete – Europeisk arresteringsorder – Rambeslut 2002/584/RIF – Artikel 1.3 – Överlämnande mellan medlemsstaterna – Villkor för verkställighet – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 47 – Rätt till en oavhängig och opartisk domstol"

LM, som är polsk medborgare, är föremål för tre europeiska arresteringsorder som polska domstolar utfärdat i syfte att lagföra honom för olaglig handel med narkotika. Sedan han greps i Irland den 5 maj 2017 har han inte medgett att överföras till de polska myndigheterna, av det skälet att han löper en verklig risk att inte få en rättvis rättegång i Polen på grund av reformerna av det polska domstolväsendet.

I domen i målet Aranyosi och Căldăraru¹⁰⁶ slog EU-domstolen fast att när den verkställande rättsliga myndigheten konstaterar att det, med avseende på den person

¹⁰⁶ Dom av den 5 april 2016, Aranyosi och Căldăraru (C-404/15 och C-659/15 PPU, [EU:C:2016:198](#)).

mot vilken den europeiska arresteringsordern har utfärdats, finns en verklig risk för omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), ska verkställigheten av denna order skjutas upp. Verkställigheten får dock skjutas upp först efter en prövning i två steg. I ett första steg måste den verkställande rättsliga myndigheten konstatera att det finns en verklig risk för omänsklig eller förnedrande behandling i den utfärdande medlemsstaten på grund av systembrister. I ett andra steg måste denna myndighet säkerställa att det finns välgrundade skäl att tro att den person som berörs av den europeiska arresteringsordern kommer att utsättas för en sådan risk. Det förhållandet att det finns systembrister innebär nämligen inte nödvändigtvis att den berörda personen i ett konkret fall kommer att utsättas för en omänsklig eller förnedrande behandling om han eller hon överlämnas.

I förevarande fall har High Court (Överdomstolen i brottmål, Irland) begärt att EU-domstolen ska klargöra huruvida den verkställande rättsliga myndigheten, som har mottagit en begäran om överlämnande som kan leda till en kränkning av den eftersökta personens grundläggande rätt till en rättvis rättegång, i enlighet med domen i målet Aranyosi och Căldăraru måste konstatera dels att det finns en verklig risk för en kränkning av denna grundläggande rättighet på grund av brister i det polska domstolssystemet, dels att den berörda personen löper en sådan risk, eller om det räcker att konstatera att det finns brister i det polska domstolssystemet, utan att det behöver bedömas om den berörda personen konkret löper en sådan risk. Överdomstolen i brottmål har även frågat EU-domstolen vilka upplysningar och garantier den i förekommande fall ska inhämta från den utfärdande rättsliga myndigheten för att denna risk ska undvikas.

Dessa frågor har ställts mot bakgrund av de ändringar av domstolssystemet som den polska regeringen har gjort och som föranledde kommissionen att den 20 december 2017 anta ett motiverat förslag om att rådet i enlighet med artikel 7.1 FEU¹⁰⁷ ska slå fast att det finns en klar risk för att Polen åsidosätter rättsstatsprincipen.¹⁰⁸

I sin dom påpekar EU-domstolen inledningsvis att möjligheten att vägra verkställighet av en europeisk arresteringsorder utgör ett undantag från principen om ömsesidigt erkännande, vilken ligger till grund för systemet med en europeisk arresteringsorder, och att den i egenskap av ett undantag således ska tolkas strikt.

EU-domstolen slår därefter fast att den omständigheten att det föreligger en verklig risk för att den person som är föremål för en europeisk arresteringsorder får sin grundläggande rätt till en oavhängig domstol och följaktligen kärninnehållet i den

¹⁰⁷ I artikel 17.1 FEU föreskrivs följande: "Rådet får på motiverat förslag från en tredjedel av medlemsstaterna, från Europaparlamentet eller från Europeiska kommissionen med en majoritet på fyra femtedelar av sina medlemmar och efter Europaparlamentets godkännande slå fast att det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter värden som anges i artikel 2."

¹⁰⁸ Förslag till rådets beslut om fastslående av att det finns en klar risk för att Republiken Polen allvarligt åsidosätter rättsstatsprincipen, COM(2017) 835 final av den 20 december 2017.

grundläggande rätten till en rättvis rättegång kränkt, kan medföra att den verkställande rättsliga myndigheten har rätt att, undantagsvis, avstå från att vidta åtgärder med anledning av denna europeiska arresteringsorder. EU-domstolen betonar att en grundförutsättning för att ett effektivt domstolsskydd för enskilda ska kunna säkerställas är att de rättsliga myndigheternas oavhängighet upprätthålls, i synnerhet inom ramen för systemet med en europeisk arresteringsorder.

Av detta följer att när den person som är föremål för en europeisk arresteringsorder, till stöd för sin invändning mot att överlämnas till den utfärdande rättsliga myndigheten åberopar systembrister eller allmänna brister, som denna person anser kunna inverka negativt på domstolväsendets oavhängighet i den utfärdande medlemsstaten och hans eller hennes grundläggande rätt till en rättvis rättegång, ska den verkställande rättsliga myndigheten i ett första steg, på grundval av objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen aktualiserade uppgifter, göra en bedömning av huruvida det på grund av sådana brister i den utfärdande medlemsstaten föreligger en verklig risk för en kränkning av denna rättighet, som hänger samman med bristande oavhängighet hos domstolarna i den medlemsstaten.

EU-domstolen anser att uppgifterna i det motiverade förslag som kommissionen nyligen lämnade till rådet med stöd av artikel 7.1 FEU är särskilt relevanta för denna bedömning.

EU-domstolen erinrar dessutom om att kravet på att domstolar ska vara oavhängiga och opartiska har två aspekter. Det är således nödvändigt att den aktuella domstolsinstansen i) fullgör sina uppgifter helt självständigt och är skyddad från påtryckningar och yttre inblandning, samt att den ii) är opartisk, vilket innebär att avståndet gentemot parterna och deras respektive intressen ska vara detsamma. Enligt domstolen förutsätter dessa garantier för oavhängighet och opartiskhet att det finns regler – särskilt vad gäller domstolsinstansens sammansättning, utnämningar, längden på förordnanden, de grunder på vilka ledamöterna kan avstå från att delta i ett avgörande, grunderna för vad som utgör jäv och de grunder med stöd av vilka ledamöterna får avsättas. Kravet på oavhängighet förutsätter att det disciplinära systemet för ledamöterna innehåller de garantier som behövs för att helt förhindra risken för att ett sådant system används som ett system för att utöva politisk kontroll över innehållet i domstolarnas avgöranden.

Om den verkställande rättsliga myndigheten, utifrån kraven på oavhängighet och opartiskhet, konstaterar att det i den utfärdande medlemsstaten föreligger en verklig risk för att rätten till en rättvis rättegång kränks, måste denna myndighet, i nästa steg, på ett konkret och precist sätt bedöma om det, under omständigheterna i det aktuella fallet, finns grundad anledning att tro att den eftersökta personen skulle utsättas för en sådan risk efter att ha överlämnats till den utfärdande medlemsstaten. Kravet på en sådan konkret bedömning gäller också i ett fall som detta, när den utfärdande medlemsstaten har blivit föremål för ett motiverat förslag från kommissionen om att

rådet ska slå fast att det finns en klar risk för att medlemsstaten i fråga allvarligt åsidosätter de värden som avses i artikel 2 FEU¹⁰⁹ och den verkställande rättsliga myndigheten anser sig förfoga över uppgifter som är ägnade att visa att det föreligger systembrister med avseende på dessa värden.

För att bedöma den verkliga risk som den eftersökta personen löper ska den verkställande rättsliga myndigheten pröva i vilken utsträckning systembristerna eller de allmänna bristerna kan påverka de domstolar är behöriga att pröva den eftersökta personens fall. Om det följer av denna prövning att nämnda brister kan ha en negativ inverkan på de berörda domstolarna, ska den verkställande rättsliga myndigheten göra en bedömning av huruvida det finns grundad anledning att tro att nämnda person kommer att löpa en verklig risk för att få sin grundläggande rätt till en oavhängig domstol och därmed sin grundläggande rätt till en rättvis rättegång med avseende på dess kärninnehåll kränkt, med hänsyn till vederbörandes personliga situation och den typ av lagöverträdelse som han eller hon eftersöks för samt med beaktande av de faktiska omständigheter som legat till grund för den europeiska arresteringsordern.

Den verkställande rättsliga myndigheten ska dessutom begära att den utfärdande rättsliga myndigheten ska tillhandahålla samtliga kompletterande uppgifter som den anser sig behöva för att kunna bedöma om det föreligger en sådan risk. I detta sammanhang kan den utfärdande rättsliga myndigheten tillhandahålla sakliga uppgifter om de eventuella förändringar som skett vad gäller förutsättningarna för att skydda domstolarnas oavhängighet och som kan innebära att det är uteslutet att den berörda personen löper en sådan risk.

Om den verkställande rättsliga myndigheten, efter att ha prövat samtliga dessa omständigheter, konstaterar att det i den utfärdande medlemsstat finns en verklig risk för åsidosättande av den berörda personens grundläggande rätt till en oavhängig domstol och av kärninnehållet i vederbörandes grundläggande rätt till en rättvis rättegång, ska denna myndighet avstå från att vidta åtgärder med anledning av den europeiska arresteringsorder som denna person är föremål för.

Dom av den 17 december 2020 (stora avdelningen), Openbaar Ministerie (Den utfärdande rättsliga myndighetens oavhängighet) (C-354/20 PPU och C-412/20 PPU, [EU:C:2020:1033](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Brådskande mål om förhandsavgörande – Polissamarbete och straffrättsligt samarbete – Europeisk arresteringsorder – Rambeslut 2002/584/RIF – Artikel 1.3 – Artikel 6.1 – Överlämnande mellan medlemsstaterna – Villkor för verkställighet – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 47 andra stycket – Rätt till prövning inför en oavhängig och opartisk domstol – Systembrister eller allmänna brister – Begreppet

¹⁰⁹ I artikel 2 FEU föreskrivs följande: ”Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.”

utfärdande rättslig myndighet – Beaktande av händelser som inträffat efter det att den europeiska arresteringsordern i fråga utfärdades – Skyldighet för den utfärdande rättsliga myndigheten att göra en konkret, precis prövning av om det finns grundad anledning att tro att den berörda personen löper en verklig risk att få sin rätt till en rättvis rättegång kränkt vid ett överlämnande”

I augusti 2015 och i februari 2019 utfärdade polska domstolar europeiska arresteringsorder avseende två polska medborgare för lagföring respektive verkställighet av ett fängelsestraff. Eftersom de berörda personerna befann sig i Nederländerna, ansökte officier van justitie (allmän åklagare i Nederländerna) i enlighet med nederländsk rätt om verkställighet av dessa arresteringsorder vid Rechtbank Amsterdam (Domstolen i Amsterdam, Nederländerna).

Enligt den hänskjutande domstolen är det emellertid oklart om dessa yrkanden ska bifallas. Den hänskjutande domstolen vill närmare bestämt få klarhet i räckvidden av domen i målet Minister for Justice and Equality (Bristar i domstolssystemet),¹¹⁰ som meddelades i samband med reformerna av det polska domstolväsendet. I den domen slog domstolen fast att verkställighet av en europeisk arresteringsorder undantagsvis får vägras om det är fastställt att den berörda personen, för det fall han eller hon överlämnas till den medlemsstat som utfärdat den europeiska arresteringsordern, riskerar att få sin rätt till en oavhängig domstol, vilket är en väsentlig del av rätten till en rättvis rättegång, åsidosatt.¹¹¹ Verkställighet får dock vägras först efter en prövning i två steg: Först ska det prövas om det på grundval av objektiva uppgifter framgår att den rätten riskerar att åsidosättas på grund av systembrister eller allmänna brister avseende domstolarnas oavhängighet i den utfärdande medlemsstaten. Därefter ska det prövas i vilken mån dessa brister kan ha en konkret inverkan på den berörda personens situation om denne överlämnas till de rättsliga myndigheterna i den medlemsstaten.

Till följd av utvecklingen mellan 2019 och 2021,¹¹² varav vissa omständigheter inträffat efter det att de aktuella europeiska arresteringsorden utfärdades, bedömer Rechtbank Amsterdam (Amsterdams domstol) att bristerna i det polska domstolväsendet är sådana att samtliga polska domstolars oavhängighet inte längre är säkerställd och därmed inte heller rätten till en oavhängig domstol. I detta sammanhang frågar sig den hänskjutande domstolen om detta konstaterande i sig är tillräckligt för att motivera en vägran att verkställa en europeisk arresteringsorder som utfärdats av en polsk domstol, utan att behöva pröva vilken inverkan dessa brister har haft på det aktuella fallet.

¹¹⁰ Dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Bristar i domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), vilken presenteras under den här rubriken.

¹¹¹ Denna rättighet garanteras i artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

¹¹² Bland andra omständigheter nämner den hänskjutande domstolen EU-domstolens senaste praxis på området (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, EU:C:2019:982), vilken presenteras i avsnitt II.1, som har rubriken ”Utnämning”, dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny (C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234), vilken presenteras i avsnitt ”II.7. Disciplinärt ansvar”, och dom av den 15 juli 2021, kommissionen/Polen (Disciplinära förfaranden gentemot domare) (C-791/19, EU:C:2021:596), vilken presenteras i avsnitten ”I.2. Rätten för oavhängiga nationella domstolar att begära förhandsavgörande från EU-domstolen” och ”II. 7. Disciplinärt ansvar”).

I ett förfarande för brådskanie mål om förhandsavgörande besvarar EU-domstolen (stora avdelningen) denna fråga nekande och bekräftar den praxis som följer av domen i målet *Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet)*.

För det första finner domstolen att systembrister eller allmänna brister som påverkar domstolarnas oavhängighet i den utfärdande medlemsstaten, hur allvarliga de än är, inte i sig räcker för att en verkställande rättslig myndighet ska kunna anse att samtliga domstolar i den medlemsstaten faller utanför begreppet "utfärdande rättslig myndighet" för en europeisk arresteringsorder,¹¹³ ett begrepp som i princip innebär att den berörda myndigheten agerar självständigt.

Domstolen påpekar i detta avseende för det första att sådana brister inte nödvändigtvis påverkar varje avgörande som dessa domstolar kan komma att fatta. Den anger också att även om det under exceptionella omständigheter är möjligt att begränsa principerna om ömsesidigt förtroende och ömsesidigt erkännande, vilka ligger till grund för systemet med den europeiska arresteringsordern, skulle det leda till ett allmänt undantag från tillämpningen av dessa principer inom ramen för de europeiska arresteringsorder som utfärdats av dessa domstolar om samtliga domstolar i den berörda medlemsstaten nekades ställning som utfärdande rättslig myndighet. En sådan lösning skulle dessutom få andra betydande konsekvenser, eftersom den skulle innebära bland annat att domstolarna i den medlemsstaten inte längre kunde begära förhandsavgörande från EU-domstolen.¹¹⁴ Slutligen slår domstolen fast att dess senare praxis, enligt vilken åklagarmyndigheterna i vissa medlemsstater, med hänsyn till deras underordnade ställning i förhållande till den verkställande makten, inte är tillräckligt oberoende för att de ska anses vara "utfärdande rättsliga myndigheter",¹¹⁵ inte kan överföras på medlemsstaternas domstolar. I en rättslig union utesluter kravet på oavhängiga domstolar att dessa kan vara underställda den verkställande makten på detta sätt.

För det andra slår domstolen fast att förekomsten eller förvärrandet av systembrister eller allmänna brister avseende domstolarnas oavhängighet i den utfärdande medlemsstaten, vilka vittnar om en risk för att rätten till en rättvis rättegång åsidosätts, likväl inte innebär att det kan presumeras¹¹⁶ att den person som är föremål för en europeisk arresteringsorder faktiskt kommer att löpa en sådan risk vid ett överlämnande. Domstolen vidhåller således det krav på att göra en prövning i två steg som fastställdes i domen i målet *Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet)* och påpekar att om sådana brister konstateras, ska det visserligen föranleda den verkställande rättsliga myndigheten att vara vaksam men fritar den inte från skyldigheten att, i enlighet med det andra steget i denna prövning, göra en konkret

¹¹³ I den mening som avses i artikel 6.1 i rambeslut 2002/584, i dess lydelse enligt rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009 (EUT L 81, 2009, s. 24).

¹¹⁴ Det skulle nämligen innebära att ingen domstol i den utfärdande medlemsstaten längre kunde anses uppfylla det krav på oberoende som ingår i begreppet "domstol" i den mening som avses i artikel 267 FEUF.

¹¹⁵ Se, särskilt, dom av den 27 maj 2019, OG och PI (Åklagarmyndigheten i Lübeck och Zwickau) (C-508/18 och C-82/19 PPU, [EU:C:2019:456](#)).

¹¹⁶ Enligt artikel 1.3 i rambeslutet om en europeisk arresteringsorder.

och precis bedömning av den aktuella risken. Vid denna bedömning ska hänsyn tas till den berördes personliga omständigheter, brottets art och de faktiska omständigheter som legat till grund för utfärdandet av arresteringsordern, såsom uttalanden från myndigheter som kan komma att ingripa i handläggningen av det enskilda fallet. Domstolen erinrar om att det endast är när Europeiska rådet formellt konstaterar att en medlemsstat inte iakttar unionens grundläggande principer som tillämpningen av systemet med en europeisk arresteringsorder allmänt kan avbrytas avseende den medlemsstaten och det bli tillåtet att inte göra en sådan individuell bedömning och att automatiskt vägra att verkställa europeiska arresteringsorder utfärdade av den staten.¹¹⁷

Domstolen preciserar dessutom att när den europeiska arresteringsordern har utfärdats för lagföring ska den verkställande rättsliga myndigheten i förekommande fall beakta systembrister eller allmänna brister avseende domstolarnas oavhängighet i den utfärdande medlemsstaten som förekommit efter utfärdandet av den europeiska arresteringsordern i fråga och bedöma i vilken mån dessa brister kan påverka de domstolar i denna stat som är behöriga att genomföra de förfaranden som den eftersökta personen kommer att bli föremål för. För det fall en europeisk arresteringsorder har utfärdats för överlämnande av en eftersökt person för verkställighet av ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd, ska den verkställande rättsliga myndigheten undersöka i vilken mån de systembrister eller allmänna brister som förelåg i den utfärdande medlemsstaten vid tidpunkten för utfärdandet av den europeiska arresteringsordern, under omständigheterna i det aktuella fallet, har påverkat oberoendet hos den domstol i denna medlemsstat som har utdömt det fängelsestraff eller den frihetsberövande åtgärd som den europeiska arresteringsordern avser.

Dom av den 22 februari 2022 (stora avdelningen), Openbaar Ministerie (Domstol som inrättats enligt lag i den utfärdande medlemsstaten) (C-562/21 PPU och C-563/21 PPU, [EU:C:2022:100](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Brådskande mål om förhandsavgörande – Straffrättsligt samarbete – Europeisk arresteringsorder – Rambeslut 2002/584/RIF – Artikel 1.3 – Överlämnande mellan medlemsstaterna – Villkor för verkställighet – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 47 andra stycket – Den grundläggande rätten till en rättvis rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag – Systembrister eller allmänna brister – Prövning i två steg – Kriterier för tillämpning – Skyldighet för den verkställande rättsliga myndigheten att göra en konkret, precis prövning av om det finns grundad anledning att tro att den person som omfattas av en europeisk arresteringsorder, vid ett överlämnande, löper en verklig risk att få sin rätt till en rättvis rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol som inrättats enligt lag kränkt”

¹¹⁷ Detta förfarande föreskrivs i artikel 7.2 FEU.

Domstolar i Polen utfärdade i april 2021 två europeiska arresteringsorder¹¹⁸ avseende två polska medborgare för verkställighet av ett fängelsestraff respektive lagföring. Eftersom de berörda personerna befann sig i Nederländerna och inte hade samtyckt till överföring ansöktes om verkställighet av dessa arresteringsorder hos Rechtbank Amsterdam (Domstolen i Amsterdam, Nederländerna).

Den sistnämnda domstolen var osäker på om den var skyldig att bevilja verkställighet. Enligt den domstolen föreligger det nämligen i Polen, sedan år 2017, systembrister eller allmänna brister vilka inverkar negativt på den grundläggande rätten till en rättvis rättegång,¹¹⁹ särskilt rätten till prövning av en domstol som inrättats enligt lag. Dessa brister är, enligt nämnda domstol, bland annat en följd av den omständigheten att polska domare utnämns på förslag av Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, Polen) (nedan kallat KRS). Enligt ett avgörande av Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) från år 2020 är KRS inte längre ett oberoende organ sedan en lag om reform av domstolsväsendet trädde i kraft den 17 januari 2018.¹²⁰ Eftersom det var möjligt att domare som utnämnts på förslag av KRS hade deltagit i det brottmålsförfarande som lett till en fällande dom mot en av de berörda personerna, eller skulle komma att delta i brottmålsförfarandet gentemot den andra personen, ansåg den hänskjutande domstolen att det – om dessa personer skulle överlämnas – fanns en verklig risk för en kränkning av deras rätt till prövning av en domstol som inrättats enligt lag.

Under dessa omständigheter frågade den hänskjutande domstolen EU-domstolen huruvida den prövning i två steg¹²¹ som slogs fast av EU-domstolen i ett mål om överlämnande på grundval av europeiska arresteringsorder som rörde de garantier för oavhängighet och opartiskhet som är en del av den grundläggande rätten till en rättvis rättegång, ska tillämpas även i en situation där det rör sig om garantin avseende prövning av en domstol som inrättats enligt lag, vilken även den är en del av nämnda grundläggande rätt.

EU-domstolen (stora avdelningen), som prövar begäran om förhandsavgörande i de båda nationella målen enligt förfarandet för brådskande mål, besvarar den hänskjutande domstolens fråga jakande och klargör närmare hur denna prövning ska genomföras.

¹¹⁸ I den mening som avses i rambeslut 2002/584, i dess lydelse enligt rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009 (EUT L 81, 2009, s. 24).

¹¹⁹ Denna rättighet garanteras i artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

¹²⁰ Den hänskjutande domstolen hänvisar även till domen av den 15 juli 2021, kommissionen/Polen (Disciplinära förfaranden gentemot domare) (C-791/19, EU:C:2021:596, punkterna 108 och 110), vilken presenteras i avsnitten "I.2. Rätten för oavhängiga nationella domstolar att begära förhandsavgörande från EU-domstolen" och "II. 7. Disciplinärt ansvar".

¹²¹ I det första steget av denna bedömning ska den verkställande rättsliga myndigheten ta ställning till huruvida det mot bakgrund av den allmänna situationen i den utfärdande medlemsstaten finns en verklig risk för en kränkning av grundläggande rättigheter. I det andra steget ska nämnda myndighet göra en konkret och precis prövning av huruvida det under omständigheterna i det enskilda fallet finns en verklig risk för en kränkning av någon av den eftersökta personens grundläggande rättigheter. Se dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Bristar i domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), och dom av den 17 december 2020, Openbaar Ministerie (Den utfärdande rättsliga myndighetens oavhängighet) (C-354/20 PPU och C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), som presenteras under den här rubriken.

EU-domstolen slår fast att när den verkställande rättsliga myndigheten, som ska besluta om överlämnande av en person som är föremål för en europeisk arresteringsorder, har tillgång till uppgifter som visar på systembrister eller allmänna brister rörande domstolarnas oavhängighet i den utfärdande medlemsstaten, bland annat vad gäller förfarandet för utnämning av domare, får den enbart vägra överlämnande, med stöd av rambeslut 2002/584,¹²² om den konstaterar att det, under de specifika omständigheterna i ärendet, finns grundad anledning att tro att det finns en verklig risk för att den berörda personens grundläggande rätt till en rättvis rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol, som inrättats enligt lag, har kränkts eller kan komma att kränkas för det fall personen överlämnas.

Domstolen preciserar härvidlag att rätten att få sin sak prövad av en domstol som "inrättats enligt lag" till sin natur omfattar förfarandet för utnämning av domare. I det första steget av prövningen för att avgöra huruvida det finns en verklig risk för kränkning av den grundläggande rätten till en rättvis rättegång, bland annat till följd av ett åsidosättande av kravet på att det ska vara fråga om en domstol som inrättats enligt lag, ska den verkställande rättsliga myndigheten således göra en helhetsbedömning på grundval av objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligt uppdaterade uppgifter angående domstolssystemet i den utfärdande medlemsstaten och särskilt den övergripande utformningen av förfarandet för utnämning av domare i den medlemsstaten. Sådana uppgifter kan förekomma i ett motiverat förslag som kommissionen lämnar till rådet med stöd av artikel 7.1 FEU och i en dom såsom det ovannämnda avgörandet av Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) samt i relevant praxis från EU-domstolen¹²³ och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.¹²⁴ Den omständigheten att ett sådant organ som KRS, vilket deltar i förfarandet för utnämning av domare, till övervägande del är sammansatt av ledamöter som företräder den lagstiftande eller verkställande makten, eller som har utsetts av dessa, räcker däremot inte för att vägra verkställighet.

I det andra steget av denna prövning ankommer det på den person som omfattas av en europeisk arresteringsorder att inkomma med konkreta uppgifter som ger anledning att tro att systembristerna eller de allmänna bristerna har haft en konkret inverkan på handläggningen av brottmålet mot denna person eller, vid ett överlämnande, kan få en sådan inverkan. Dessa uppgifter kan vid behov kompletteras med upplysningar som den utfärdande rättsliga myndigheten tillhandahåller.

¹²² Se, för ett liknande resonemang, artikel 1.2 och 1.3 i rambeslut 2002/584, i vilken det anges, för det första, att medlemsstaterna ska verkställa varje europeisk arresteringsorder i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande samt bestämmelserna i rambeslutet, och, för det andra, att rambeslutet inte påverkar skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsliga principerna i artikel 6 FEU.

¹²³ 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, EU:C:2019:982), och dom av den 2 mars 2021, A. B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153), vilka presenteras i avsnitt II.1, som har rubriken "Utnämning", samt dom av den 15 juli 2021, kommissionen/Polen (Disciplinära förfaranden gentemot domare) (C-791/19, EU:C:2021:596), vilken presenteras i avsnitten "I.2. Rätten för oavhängiga nationella domstolar att begära förhandsavgörande från EU-domstolen" och "II.7. Disciplinärt ansvar", och dom av den 6 oktober 2021, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning) (C-487/19, EU:C:2021:798), vilken presenteras i avsnitten "II.1. Utnämning" och "II.5. Omplacering".

¹²⁴ Europadomstolen, 22 juli 2021, *Reczkowicz mot Polen* (CE:ECHR:2021:0722JUD 004344719).

När det gäller en europeisk arresteringsorder som utfärdats för verkställighet av ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd ska den verkställande rättsliga myndigheten beakta uppgifter rörande sammansättningen av den dömande avdelning som har prövat brottmålet, och alla andra omständigheter som är relevanta för bedömningen av om denna avdelning var oavhängig och opartisk. Att en eller flera domare som har deltagit i förfarandet har utnämnts på förslag av ett sådant organ som KRS är inte ett tillräckligt skäl för att vägra överlämnande. Det krävs därutöver att den berörda personen inkommer med uppgifter – bland annat om hur de aktuella domarna har utnämnts och om eventuella förordnanden för domare att tjänstgöra vid annan domstol – som skulle leda till slutsatsen att sammansättningen av denna dömande avdelning har haft negativ inverkan på personens grundläggande rätt till en rättvis rättegång. Hänsyn ska även tas till om det finns en möjlighet för den berörda personen att framställa en jävsinvändning mot de domare som ingår i den dömande avdelningen av skäl hänförliga till en kränkning av personens grundläggande rätt till en rättvis rättegång och till om den möjligheten har använts och vilka åtgärder som i så fall vidtagits med anledning av denna jävsinvändning.

Vad vidare gäller det fallet när en europeisk arresteringsorder har utfärdats för lagföring ska den verkställande rättsliga myndigheten beakta uppgifter som avser den berörda personens personliga situation, arten av det brott för vilket lagföring söks, de faktiska omständigheter som legat till grund för utfärdandet av arresteringsordern eller andra omständigheter som är relevanta för bedömningen av om den dömande avdelning som sannolikt kommer att pröva brottmålet mot nämnda person är oavhängig och opartisk. Dessa uppgifter kan även röra uttalanden av myndigheter som skulle kunna ha betydelse i det konkreta fallet. För att vägra överlämnande räcker det däremot inte att det vid tidpunkten för överlämnandet inte är känt vilka domare som eventuellt kommer att pröva målet mot den eftersökta personen, eller, för det fall domarnas identitet är känd, att dessa har utnämnts på förslag av ett sådant organ som KRS.

2.2. Oskuldspresumtion

Dom av den 16 november 2021 (stora avdelningen), Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 till C-754/19, [EU:C:2021:931](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Rättsstatsprincipen – Domstolsväsendets oberoende – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Nationell lagstiftning som ger justitieministern befogenhet att förordna domare från andra domstolar att tjänstgöra i högre domstolar och att avsluta förordnandet – Dömande sammansättningar i brottmål i vilka de av justitieministern förordnade domarna ingår – Direktiv (EU) 2016/343 – Oskuldspresumtion”

I den här domen, avseende vilken de faktiska och rättsliga omständigheterna har beskrivits ovan,¹²⁵ påpekar domstolen att när det gäller oskuldspresumtionen som är tillämplig i straffrättsliga förfaranden, och vilken direktiv 2016/343 syftar till att säkerställa efterlevnaden av,¹²⁶ förutsätter den att domaren är opartisk och objektiv när denne prövar den tilltalades straffrättsliga ansvar. Domarnas oavhängighet och opartiskhet är således väsentliga villkor för att oskuldspresumtionen ska kunna garanteras. I förevarande fall framgår det emellertid att domarnas oavhängighet och opartiskhet, och därmed oskuldspresumtionen, under de omständigheter som beskrivs ovan, kan äventyras.

¹²⁵ Beträffande de faktiska och rättsliga omständigheterna, se avsnitt II.4, som har rubriken "Förordnande".

¹²⁶ Se skäl 22 och artikel 6 i direktiv 2016/343.



EUROPEISKA UNIONENS
DOMSTOL

Direktoratet för forskning och dokumentation

Juli 2024