



# Rättsfallssamlingen

Mål C-718/21

L. G.  
mot

**Krajowa Rada Sądownictwa**

(begäran om förhandsavgörande från Sąd Najwyższy)

**Domstolens dom (stora avdelningen) av den 21 december 2023**

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 267 FEUF – Begreppet domstol – Kriterier – Izba Kontroli Nadzwyczajnej 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”

1. *Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande – Anhängiggörande vid domstolen – Nationell domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF – Begrepp – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) – Den dömande sammansättningen på denna avdelning har inte ställning som oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag på grund av de villkor som låg till grund för tillsättningen av domarna – Omfattas inte (Artikel 19.1 andra stycket FEU; artikel 267 FEUF; Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 47)*

(se punkterna 58, 63–70, 73 och 78)

2. *Unionsrätt – Principer – Rätt till ett effektivt domstolsskydd – Rätt till en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag – Räckvidd (Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 47 andra stycket)*

(se punkterna 59, 60 och 64)

## Resumé

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 Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (avdelningen för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter) som inrättades vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) i samband med reformerna av det polska domstolväsendet nyligen<sup>1</sup> 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)<sup>2</sup>. I dom av den 8 november 2021, Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen<sup>3</sup>(nedan kallad domen Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen), slog vidare Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna 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 friheterna<sup>4</sup>, 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.

### *Domstolens bedömning*

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.

<sup>1</sup> Denna avdelning och en annan ny avdelning vid Högsta domstolen, Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinära mål), inrättades med stöd av ustawa o Sądzie Najym (lagen om Högsta domstolen) av den 8 december 2017, som trädde i kraft den 3 april 2018.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> CE:ECHR:2021:1108JUD 004986819.

<sup>4</sup> Undertecknad i Rom den 4 november 1950.

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 stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan)<sup>5</sup>.

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 domstolens egen praxis, prövar domstolen huruvida presumtionen 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 nyligen genomförda lagändringar<sup>6</sup>, 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 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

<sup>5</sup> Se dom av den 29 mars 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, punkt 72).

<sup>6</sup> Artikel 9a i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lag 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 genom ustawa o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (lag om ändring av lagen om allmänna domstolarnas organisation och vissa andra lagar) av den 20 juli 2018, som trädde i kraft den 27 juli 2018.

domstolen antogs, vilken bland annat omfattade inrättande av två nya avdelningar vid denna domstol och sänkningen 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<sup>7</sup>.

För det fjärde påpekade EU-domstolen, i domen i målet *W.Ż.* (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning)<sup>8</sup> 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, 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.<sup>9</sup>, 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<sup>10</sup>. 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<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> Dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153.

<sup>10</sup> Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (lag om ändring av lagen om Nationella domstolsrådet och lagen om förvaltningsmål) av den 26 april 2019, som trädde i kraft den 23 maj 2019.

<sup>11</sup> 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.

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 (*conditio sine qua non*) 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 267 FEUF. Dessa omständigheter kan nämligen sammantagna 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.