



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS BESLUT (stora avdelningen)

den 17 december 2018*

[Text rättad genom beslut av den 2 juli 2019]

”Interimistiskt förfarande – Artikel 279 FEUF – Ansökan om interimistiska åtgärder – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 47 – Effektivt domstolsskydd – Domares oavhängighet”

I mål C-619/18 R,

angående en ansökan om interimistiska åtgärder enligt artikel 279 FEUF och artikel 160.2 i domstolens rättegångsregler, som getts in den 2 oktober 2018,

Europeiska kommissionen, företrädd av K. Banks, H. Krämer och S. L. Kaleda, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Republiken Polen, företrädd av B. Majczyna, K. Majcher och S. Żyrek, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Ungern, företrädd av M. Z. Fehér, i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta (referent), avdelningsordförandena A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, T. von Danwitz, C. Toader, F. Biltgen, K. Jürimäe och C. Lycourgos samt domarna L. Bay Larsen, D. Šváby, C.G. Fernlund, C. Vajda och S. Rodin,

efter att ha hört generaladvokaten E. Tanchev,

följande

* Rättegångsspråk: polska.

Beslut

- 1 I sin ansökan om interimistiska åtgärder har Europeiska kommissionen yrkat att domstolen ska förplikta Republiken Polen – fram till dess att domstolen meddelat dom i sak – att
 - tills vidare underlåta att tillämpa bestämmelserna i artikel 37 § 1–4 och artikel 111 § 1 och artikel 111 § 1a i ustawa o Sądzie Najwyższym (lagen om Högsta domstolen) av den 8 december 2017 (Dz. U., 2018, position 5), i artikel 5 i ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (lagen om ändring av lagen om allmänna domstolars organisation, av lagen om Högsta domstolen och vissa andra lagar) av den 10 maj 2018 (Dz.U., 2018, position 1045) (nedan kallad ändringslagen) (nedan gemensamt kallade de omtvistade nationella bestämmelserna), samt varje annan åtgärd som vidtagits med tillämpning av dessa bestämmelser,
 - vidta de åtgärder som erfordras för att säkerställa att de domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) som berörs av de omtvistade nationella bestämmelserna kan fortsätta att tjänstgöra som domare på samma tjänst som den 3 april 2018, och därvid ha samma ställning och samma rättigheter och anställningsvillkor som de hade fram till och med den 3 april 2018, det vill säga den dag då lagen om Högsta domstolen trädde i kraft,
 - underlåta att vidta åtgärder för att tillsätta domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) i stället för de domare som berörs av de omtvistade nationella bestämmelserna, liksom varje annan åtgärd för att tillsätta en ny första president vid nämnda domstol eller utse någon som har till uppgift att leda domstolen i stället för den första presidenten fram till dess att den nya första presidenten utses, och
 - underrätta kommissionen – senast en månad efter delgivningen av domstolens beslut med de yrkade interimistiska åtgärderna och därefter regelbundet varje månad – om alla de åtgärder som Polen kommer att ha vidtagit för att fullt ut följa detta beslut.
- 2 Kommissionen yrkade även – med stöd av artikel 160.7 i domstolens rättegångsregler – att domstolen skulle förordna om de interimistiska åtgärder som nämns i föregående punkt innan svaranden inkommit med yttrande. Som rättslig grund åberopade kommissionen därvid att det förelåg en omedelbar risk för allvarlig och irreparabel skada med avseende på rätten till ett effektivt domstolsskydd inom ramen för tillämpningen av unionsrätten.
- 3 Kommissionen framställde dessa yrkanden inom ramen för en fördragsbrottstalan enligt artikel 258 FEUF som kommissionen väckte den 2 oktober 2018 (nedan kallad fördragsbrottstalan). I denna talan har kommissionen yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), genom att sänka pensionsåldern för domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och genom att tillämpa denna sänkta pensionsålder på aktiva domare vid Sąd Najwyższy vilka tillsatts före den 3 april 2018, samt genom att ge Republiken Polens president rätt att efter eget skön förlänga förordnandet för domare vid Sąd Najwyższy efter att den nyligen fastställda pensionsåldern uppnåtts. Talan registrerades under målnummer C-619/18.
- 4 I beslut av den 19 oktober 2018, kommissionen/Polen (C-619/18 R, ej publicerat, EU:C:2018:852) biföll domstolens vice ordförande – enligt artikel 160.7 i rättegångsreglerna – kommissionens yrkande om interimistiska åtgärder fram till antagandet av det beslut som avslutar det interimistiska förfarandet.
- 5 Med tillämpning av artikel 161.1 i rättegångsreglerna beslutade domstolens vice ordförande att hänskjuta målet till domstolen, som med hänsyn till målets betydelse hänsköt det till stora avdelningen i enlighet med artikel 60.1 i rättegångsreglerna.

- 6 I beslut meddelat den 30 oktober 2018 av domstolens ordförande tilläts Ungern att intervensera i målet till stöd för Republiken Polens yrkanden, såvitt avsåg den muntliga delen av förfarandet.
- 7 I beslut av domstolens ordförande meddelat den 15 november 2018, kommissionen/Polen (C-619/18, EU:C:2018:910) förordnades det att mål C-619/18 ska handläggas skyndsamt i enlighet med artikel 23a i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 133 i rättegångsreglerna.
- 8 Den 16 november 2018 yttrade sig parterna och Ungern muntligen vid ett sammanträde inför domstolens stora avdelning.

Tillämpliga bestämmelser

Den polska konstitutionen

- 9 [I rättad lydelse enligt beslut av den 2 juli 2019] I artikel 183.3 i den polska konstitutionen föreskrivs att förste presidenten för Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) tillsätts för en ämbets tid om sex år.

Lagen om Högsta domstolen

- 10 Artikel 37 §§ 1–4 i lagen om Högsta domstolen har följande lydelse.

”§ 1. Domare i [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] går i pension den dag de fyller 65 år, såvida de inte senare än 6 månader och inte tidigare än 12 månader innan de uppnår denna ålder förklarar att de önskar behålla tjänsten som domare och inger ett intyg om att de med hänsyn till hälsotillstånd kan tjänstgöra som domare som utfärdats i enlighet med de villkor som fastställts för en sökande på tjänsten som domare i Sąd Najwyższy och Republiken Polens president samtycker till att den berörda parten behåller tjänsten som domare [vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)].

§ 1a. Republiken Polens president ska innan samtycke lämnas om att den berörda parten kan behålla tjänsten som domare i Sąd Najwyższy inhämta ett yttrande från Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet). Nationella domstolsrådet ska översända yttrandet till Republiken Polens president inom 30 dagar från tidpunkten för begäran om att inkomma med yttrande. För det fall att ett yttrande inte inlämnas inom den frist som anges i den andra meningen utgår man från att Nationella domstolsrådet har avgett ett positivt yttrande.

§ 1b. Vid utarbetandet av det yttrande som avses i § 1a ska Nationella domstolsrådet ta hänsyn till rättsskipningens intresse och viktiga allmänintressen, i synnerhet rationellt utnyttjande av personalen vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] och de behov som följer av arbetsbelastningen vid vissa avdelningar i [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)].

§ 2. De förklaringar och intyg som avses i § 1 ska inges till Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (första presidenten vid Sąd Najwyższy) som tillsammans med sitt yttrande utan dröjsmål ska överlämna dessa till Republiken Polens president. Första presidenten för Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) ska överlämna sin förklaring och ett intyg tillsammans med det yttrande som avgetts av Sąd Najwyższys kollegium till Republiken Polens president.

§ 3. Republiken Polens president kan samtycka till att en domare i [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] ska behålla sin tjänst som domare senast tre månader efter mottagandet av Nationella domstolsrådets yttrande som avses i § 1a, eller efter det att fristen för inlämnande av detta yttrande löpt ut. Om samtycke inte lämnas inom den frist som anges i den första meningen innebär detta att

domaren ska anses gå i pension den dag han eller hon fyller 65 år. Om förfarandet om fortsatt anställning som domare i [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] inte har avslutats efter den ålder som anges i § 1 fortsätter domaren sin tjänst som domare tills förfarandet har avslutats.

§ 4. Samtycke enligt § 1 meddelas för tre år och kan förnyas en gång. Bestämmelserna i 3 § ska gälla i tillämpliga delar. Den domare som fått förlängt förordnande vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] kan gå i pension när som helst från och med den dag vederbörande fyllt 65 år. Domaren ska därvid inge en förklaring till den första presidenten vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] och förklaringen ska omedelbart vidarebefordras till Republiken Polens president. Den första presidenten vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] ska ställa sin förklaring direkt till Republiken Polens president.”

11 I artikel 111 § 1 och § 1a i nämnda lag föreskrivs följande:

”§ 1. De domare i [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] som vid tidpunkten för ikraftträdandet av den aktuella lagen fyllt 65 år eller fyller 65 år inom tre månader från ikraftträdandet av den aktuella lagen ska gå i pension dagen efter utgången av tre månader från ikraftträdandet av den aktuella lagen, såvida de inte inom en månad från det att den aktuella lagen trätt i kraft lämnar in den förklaring och det intyg som avses i artikel 37 § 1 och Republiken Polens president samtycker till att vederbörande behåller sin anställning som domare i [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)]. Bestämmelserna i artikel 37 §§ 2–4 ska gälla i tillämpliga delar.

§ 1a. En domare i [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] som fyller 65 år efter utgången av fristen på tre månader och före utgången av tolv månader från ikraftträdandet av den aktuella lagen pensioneras tolv månader efter det att den aktuella lagen trätt i kraft, såvida domaren inte inom denna frist lämnat in en sådan förklaring och ett sådant intyg som avses i artikel 37 § 1, och Republiken Polens president samtycker till att vederbörande behåller tjänsten som domare i [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)]. Bestämmelserna i artikel 37 §§ 1a–4 ska gälla i tillämpliga delar.”

12 Lagen om Högsta domstolen trädde i kraft den 3 april 2018.

Ändringslagen

13 Artikel 5 i ändringslagen har följande lydelse:

”Republiken Polens president ska omedelbart till Nationella domstolsrådet för yttrande vidarebefordra de förklaringar som avses i artikel 37 § 1 och i artikel 111 § 1 i lagen [om Högsta domstolen] som ännu inte prövats av presidenten vid den tidpunkt då denna lag träder i kraft. Nationella domstolsrådet ska avge sitt yttrande inom trettio dagar från och med den dag Republiken Polens president beredde rådet tillfälle att yttra sig. Republiken Polens president får lämna samtycke till att en domare vid [Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)] fortsätter sin tjänstgöring inom sextio dagar från och med den dag då yttrandet från Nationella domstolsrådet kom in eller vid utgången av den frist då detta yttrande ska avges. Bestämmelserna i artikel 37 §§ 2–4 i lagen [om Högsta domstolen], i dess enligt denna lag ändrade lydelse, ska gälla i tillämpliga delar.”

Bakgrunden till tvisten

Åtgärder som vidtagits i samband med genomförandet av de omtvistade nationella bestämmelserna

14 Den 3 juli 2018 tjänstgjorde 72 domare – varav 27 hade uppnått pensionsåldern på 65 år – vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen).

- 15 Den 4 juli 2018 underrättades femton av dessa 27 domare om att de skulle pensioneras med tillämpning av de omtvistade nationella bestämmelserna. Elva av dessa hade inte ansökt om förlängt domarförordnande och fyra av dem hade gett in sin ansökan om förlängt domarförordnande för sent. Bland dessa femton pensionerade domare återfinns första presidenten vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen). Enligt den polska konstitutionen skulle hennes ämbetsperiod avslutas den 30 april 2020, vilket även bekräftats i den resolution som den 28 juni 2018 antogs enhälligt av generalförsamlingen för domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen).
- 16 De andra tolv domarna vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) som den 3 juli 2018 fyllt 65 år gav in en ansökan om förlängt domarförordnande i den mening som avses i artikel 37 § 1 i lagen om Högsta domstolen. Nationella domstolsrådet avgav den 12 juli 2018 fem positiva utlåtanden och sju negativa utlåtanden, varav två avsåg två avdelningsordförande vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), i frågan huruvida de borde få fortsätta sin domartjänstgöring. Fyra av de sju domare som blivit föremål för ett negativt utlåtande från Nationella domstolsrådet överklagade och yrkade därvid att rådet skulle förpliktas att motivera detta utlåtande.
- 17 Enligt Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) framstod det som oklart om lagen om Högsta domstolen kunde anses vara förenlig med bland annat kravet på oavsättliga och oavhängiga domare, varför nämnda domstol i beslut av den 2 augusti 2018 begärde att EU-domstolen skulle meddela förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF i mål C-522/18, Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Detta mål är fortfarande anhängigt vid EU-domstolen och det avser bland annat tolkningen av artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan såvitt avser den nationella lagstiftarens åtgärd att sänka pensionsåldern för domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och tillämpningen av denna åtgärd gentemot tjänstgörande domare. I nämnda beslut inhiberade Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) tillämpningen av bestämmelserna i lagen om Högsta domstolen fram till dess att rätten meddelat avgörande med vägledning av EU-domstolens svar på tolkningsfrågorna.
- 18 Samma dag lät den polske presidentens kansli meddela att Sąd Najwyższys (Högsta domstolen) beslut att inhibera tillämpningen av bestämmelserna i lagen om Högsta domstolen ”hade meddelats utan rättslig grund och att det inte hade någon rättsverkan gentemot Republiken Polens president eller annan myndighet” samt att beslutet ”inte hade någon som helst rättsverkan”.
- 19 Den 11 september 2018 beslutade Republiken Polens president att ge sitt samtycke till att fem av de tolv domare som nämns i punkt 16 ovan fortsätter sin domartjänstgöring under en treårsperiod. Presidenten lät även meddela i ett pressmeddelande att de sju andra domarna – inklusive de båda avdelningsordförandena vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) som nämns i punkt 16 ovan – skulle pensioneras den 12 september 2018. I nämnda meddelande angav Republiken Polens president dessutom att de överklaganden som getts in av vissa domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) av det negativa utlåtandet från Nationella domstolsrådet angående deras fortsatta domartjänstgöring, inte hade haft någon inverkan på presidentens beslut, eftersom det inte erfordras något sådant utlåtande för att presidenten ska kunna meddela beslut. Presidenten lät dessutom meddela att det inte förelåg någon skyldighet att motivera de beslut som presidenten fattar med anledning av frågan om domare ska ges samtycke till fortsatt tjänstgöring vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen).
- 20 Den 12 september 2018 undertecknade Republiken Polens president besluten om att inte ge samtycke till förlängt förordnande för de sju domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) som nämns i föregående punkt. Som rättslig grund för dessa beslut angavs artikel 111 § 1 i lagen om Högsta domstolen, som är den bestämmelse som inhiberats genom beslut av Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) (se punkt 17 ovan).

- 21 Samma dag hölls ett sammanträde inför Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), varvid två av de domare som berörs av de omtvistade nationella bestämmelserna ingick i sammansättningen. Sammansättningen förklarade att dessa båda domare kunde fortsätta sin tjänstgöring som domare, i och med att bestämmelserna hade inhiberats i det beslut från Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) som nämns i punkt 17 ovan.

Förfarandet för tillsättning av nya domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen)

- 22 Den 29 mars 2018 beslutade Republiken Polens president att utöka antalet domartjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) från 93 till 120 domare. Den 29 juni 2018 publicerades ett meddelande om att 44 domartjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) var vakanta.
- 23 Genom ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (lagen om ändring av lagen om allmänna domstolars organisation och vissa andra lagar) av den 20 juli 2018 (Dz.U., 2018, position 1443) ändrades reglerna om ett övergångsförfarande för tillsättning av en första president vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen). Genom denna lag minskades det antal domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) som måste lämna sitt samtycke för att inleda detta förfarande från 110 till 80 domare. Vidare innebar lagen en begränsning av den suspensiva verkan hos de överklaganden av utlåtanden från Nationella domstolsrådet som getts in av sökande till domartjänsterna vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen). Denna lag trädde i kraft den 9 augusti 2018 och är tillämplig på de ärenden för tillsättning av domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) som påbörjats före detta datum.
- 24 Den 28 augusti 2018 publicerade Republiken Polens president ett meddelande om att det fanns nya vakanta tjänster som domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), däribland tjänsten som första president.
- 25 Mellan den 20 och den 28 augusti 2018 upprättade Nationella domstolsrådet en definitiv förteckning över sökande, och denna förteckning vidarebefordrades till Republiken Polens president för tillsättning av domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen).
- 26 Den 20 september 2018 beslutade Republiken Polens president att tillsätta tio domare vid avdelningen för disciplinärenden vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen).
- 27 Det framgår av utredningen i målet att Republiken Polens president den 10 oktober 2018 tillkännagav att 27 nya domare hade tillsatts vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen).

Ansökan om interimistiska åtgärder

- 28 I artikel 160.3 i rättegångsreglerna föreskrivs att en ansökan om interimistiska åtgärder ska innehålla uppgifter om ”saken, de omständigheter som ställer krav på skyndsamhet och de grunder avseende faktiska och rättsliga omständigheter på vilka den begärda åtgärden omedelbart framstår som befogad”.
- 29 Interimistiska åtgärder kan endast beviljas av domstolen om det har fastställts att beviljandet vid första påseende framstår som faktiskt och rättsligt befogat (*fumus boni juris*) (nedan kallat villkoret avseende *fumus boni juris*) och att åtgärderna ställer krav på skyndsamhet på så sätt att de – för att förhindra att den som ansöker om de interimistiska åtgärderna orsakas allvarlig och irreparabel skada – måste beviljas och ha verkan redan innan målet har avgjorts i sak. Domstolen ska även i förekommande fall göra en avvägning mellan de föreliggande intressena. Dessa villkor är kumulativa, vilket innebär att

det inte kan förordnas om interimistiska åtgärder när något av villkoren inte är uppfyllt (beslut av den 20 november 2017, kommissionen/Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, punkterna 29 och 30 och där angiven rättspraxis).

Huruvida villkoret avseende fumus boni juris är uppfyllt

- 30 Enligt fast rättspraxis från domstolen anses villkoret avseende *fumus boni juris* vara uppfyllt när åtminstone en av grunderna, som den som ansöker om interimistiska åtgärder åberopar till stöd för talan rörande huvudsaken, vid första påseende inte framstår som grundlös. Så är bland annat fallet då en av de grunder som har åberopats visar att det föreligger komplicerade rättsfrågor vilkas lösning inte genast framstår som självklar och som således förtjänar en grundlig prövning, som inte ska göras av domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder utan i förfarandet rörande huvudsaken, eller när diskussionen mellan parterna visar att det föreligger en allvarlig rättslig tvist vars lösning inte genast framstår som självklar (beslut av domstolens vice ordförande den 20 juli 2018, ECB/Lettland, C-238/18 R, ej publicerat, EU:C:2018:581, punkt 36 och där angiven rättspraxis).
- 31 Till styrkande av att villkoret avseende *fumus boni juris* är uppfyllt har kommissionen åberopat två grunder och dessa båda grunder har även åberopats i kommissionens fördragsbrotttalan. Som första grund har det gjorts gällande att bestämmelserna i lagen om Högsta domstolen avseende sänkt pensionsålder för domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) (nedan kallade bestämmelserna om sänkt pensionsålder) – i det att de är tillämpliga på tjänstgörande domare som tillsatts före den 3 april 2018 – strider mot principen om domares oavsättlighet. Som andra grund har det gjorts gällande att de bestämmelser i lagen om Högsta domstolen som ger Republiken Polens president ett utrymme för eget skön att förlänga förordnandet för domare vid nämnda domstol efter att den nyligen fastställda pensionsåldern uppnåtts strider mot principen om domstolarnas oavhängighet. Kommissionen anser följaktligen att de omtvistade nationella bestämmelserna strider mot de skyldigheter som åligger Republiken Polen enligt artikel 19.1 andra stycket FEU jämförd med artikel 47 i stadgan.
- 32 Inom ramen för den första grunden har kommissionen anfört följande. Innan lagen om Högsta domstolen trädde i kraft, det vill säga den 3 april 2018, var pensionsåldern för domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) 70 år. Nämnda lag innebar att pensionsåldern sänktes till 65 år genom att det – utan att några övergångsåtgärder vidtagits – föreskrevs att den sänkta pensionsåldern skulle gälla omedelbart inte bara för de domare vid nämnda domstol som hade tillsatts efter detta datum, utan även för de domare som fortfarande var i tjänst vid detta datum. Det var därvid fråga om 72 domare.
- 33 Kommissionen har vidare anfört att bestämmelserna om sänkt pensionsålder redan inneburit att 22 domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) har pensionerats. Femton av dessa domare – däribland första presidenten – pensionerades den 4 juli 2018, och sju av dem – däribland de båda avdelningsordförandena – pensionerades den 12 september 2018. Detta motsvarar ungefär 30 procent av de domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) som var i tjänst vid den tidpunkt då lagen om Högsta domstolen trädde i kraft.
- 34 Kommissionen har slutligen gjort gällande att den sänkta pensionsåldern för domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), samt tillämpningen av denna sänkta pensionsålder på domare som var i tjänst vid den tidpunkt då lagen om Högsta domstolen trädde i kraft, har inneburit att dessa domare fått se sina förordnande som domare reducerade. Pensioneringen av dessa domare med anledning av den plötsligt sänkta pensionsåldern innebär i själva verket att de avsatts från sin tjänst, vilket strider mot principen om domares oavsättlighet.

- 35 Inom ramen för den andra grunden har kommissionen anfört följande. Enligt lagen om Högsta domstolen ankommer det på Republiken Polens president att ge samtycke till att förordnandet som domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) förlängs efter att den aktuella domaren fyllt 65 år. Detta samtycke kan förlängas en gång. Såvitt gäller villkoren vid samtyckesgivningen, har kommissionen bland annat betonat *dels* att Republiken Polens president ska inhämta utlåtande från Nationella domstolsrådet (detta utlåtande är dock inte bindande), *dels* att Republiken Polens president har ett utrymme för eget skön när beslut fattas i frågan och att presidentens beslut inte kan överklagas.
- 36 Kommissionen har även anfört att Republiken Polens president den 11 september 2018 gett sitt samtycke till att fem domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), som fyllt 65 år vid den tidpunkt då lagen om Högsta domstolen trädde i kraft, fortsätter sin domartjänstgöring under en treårsperiod.
- 37 I och med att det inte finns några kriterier som Republiken Polens president ska utgå från då presidenten beslutar om förlängt förordnande för domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) som fyllt 65 år, och i och med att presidentens beslut inte kan bli föremål för domstolsprövning, så innebär detta enligt kommissionen att Republiken Polens president ges ett alltför stort utrymme för eget skön. Detta strider mot principen om domares oavhängighet, särskilt med tanke på det inflytande och de påtryckningar som Republiken Polens president tack vare sin makt kan komma att utöva på domarna vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen).
- 38 Kommissionen har åberopat rättspraxis från domstolen avseende frågan om domares oavhängighet, särskilt dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), och dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586). Enligt kommissionen framgår det av denna rättspraxis att domarnas oavhängighet är av grundläggande vikt för att säkerställa rätten till ett effektivt domstolsskydd när det gäller de områden som omfattas av unionsrätten. Kommissionen har i denna del anfört att Republiken Polen – genom att anta de omtvistade nationella bestämmelserna – har åsidosatt sin skyldighet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU jämförd med artikel 47 i stadgan att säkerställa rätten till ett effektivt domstolsskydd i den mening som avses i unionsrätten.
- 39 Domstolen finner för det första att kommissionens grunder aktualiserar frågan om vilken exakt räckvidd som bestämmelserna i artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan ska ges i samband med att en medlemsstat utövar sin behörighet att organisera sitt domstolväsende. Det är därvid fråga om en komplicerad rättsfråga som har blivit föremål för meningsskiljaktigheter mellan parterna. Lösningen på denna rättsfråga framstår inte genast som självklar och den förtjänar således en grundlig prövning, som inte kan företas av domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder.
- 40 Utan att redan nu ta ställning till om parterna kan vinna framgång med sina argument inom ramen för fördragsbrottstalan, vilket är en fråga som ska prövas av domstolen i samband med prövningen av målet i sak, konstaterar domstolen för det andra följande. Med beaktande av de faktiska omständigheter som åberopats av kommissionen, och med beaktande av domstolens praxis, särskilt dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), och dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), finner domstolen att de argument som kommissionen anfört inom ramen för de båda rättsliga grunderna inte vid första påseende framstår som grundlösa.
- 41 Enligt denna rättspraxis ska varje medlemsstat nämligen 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”, i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU, uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd (dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

- 42 En grundförutsättning för att detta skydd ska kunna säkerställas är att dessa domstolsinstansers oavhängighet upprätthålls, 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 (dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 53 och där angiven rättspraxis).
- 43 Det är i målet ostridigt mellan parterna att Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) kan ha att avgöra frågor som avser tillämpning eller tolkning av unionsrätten. Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) ingår därmed – såsom en "domstol" i den mening som avses i unionsrätten – i det polska rättsmedelssystemet inom "de områden som omfattas av unionsrätten", i den mening som avses i artikel 19.1 andra stycket FEU, och nämnda domstol ska således uppfylla uppställda krav på ett effektivt domstolsskydd.
- 44 Vid första påseende kan det emellertid inte uteslutas att de omtvistade nationella bestämmelserna innebär att Republiken Polen åsidosätter sin skyldighet att garantera ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten, enligt artikel 19.1 andra stycket FEU jämförd med artikel 47 i stadgan.
- 45 I synnerhet är det så att parternas argument aktualiserar komplicerade rättsfrågor som förtjänar en grundlig prövning i samband med att domstolen prövar målet i sak. En av dessa rättsfrågor är huruvida kommissionen kan vinna framgång med argumentet att principen om domares oavsättlighet kräver att bestämmelserna om sänkt pensionsålder inte tillämpas på de domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) som redan hade tillsatts innan bestämmelserna trädde i kraft. En annan av dessa rättsfrågor är i vilken utsträckning åtgärder som vidtas av ett organ i den verkställande makten, i fråga om beslut rörande om dessa domare eller domare som kommer att tillsättas efter att lagen trätt i kraft kan kvarstå i tjänst efter att den nyligen fastställda pensionsåldern uppnåtts, kan anses strida mot principen om domstolarnas oavhängighet.
- 46 Domstolen finner således att de grunder som kommissionen åberopat till stöd för sin fördragsbrottstalan vid första påseende inte framstår som grundlösa, i den mening som avses i rättspraxis (se punkt 30 ovan).
- 47 Denna slutsats kan inte vederläggas av Republiken Polens argument.
- 48 Republiken Polen kan, för det första, inte vinna framgång med argumentet att kommissionens ansökan om interimistiska åtgärder vid första påseende är grundlös. Polen har därvid anfört att det är första gången som domstolen har att ta ställning till en fördragsbrottstalan som väckts gentemot en medlemsstat som antagit bestämmelser rörande organisationen av en nationell högsta domstolsinstans.
- 49 Att det är första gången som domstolen har att ta ställning till en fördragsbrottstalan som den som väckts i huvudmålet, kan nämligen inte innebära att det är uteslutet att villkoret avseende *fumus boni juris* är uppfyllt. Domstolens slutsats i punkt 39 ovan vinner tvärtom stöd i den omständigheten att kommissionens argument tidigare inte varit föremål för prövning.
- 50 Republiken Polen har, för det andra, anfört att kommissionen i sin ansökan om interimistiska åtgärder inte på nytt kan åberopa de argument som anförts i fördragsbrottstalan, samt att prövningen av om dessa argument ska vinna framgång till och med vid första påseende kräver en mycket ingående analys av parternas inställning. Domstolen finner emellertid att Republiken Polen inte heller kan vinna framgång med detta argument.
- 51 Att kommissionen i sin ansökan om interimistiska åtgärder åberopat argument som liknar de argument som åberopats i fördragsbrottstalan hindrar nämligen inte att villkoret avseende *fumus boni juris* kan anses vara uppfyllt. Det framgår nämligen av rättspraxis (se punkt 30 ovan) att detta villkor just kräver

att domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder vid första påseende prövar om grunderna i huvudsaken kan vinna framgång, detta för att slå fast att det inte är uppenbart att denna talan inte kan bifallas.

- 52 Den av Republiken Polen åberopade omständigheten att prövningen – till och med vid första påseende – av om parternas argument i sak ska vinna framgång kräver en mycket ingående analys av parternas inställning, bekräftar att det är fråga om en rättslig tvistefråga vars lösning inte uppenbart framstår som självklar. Detta ger således vid handen att villkoret avseende *fumus boni juris* är uppfyllt på sätt som anges i rättspraxis (se punkt 30 ovan).
- 53 Vad för det tredje gäller Republiken Polens påstående att det inte är möjligt att pröva om kommissionens grunder vid första påseende kan vinna framgång eftersom argumenten i den delen inte motiverats i tillräcklig utsträckning, samt att dessa argument endast har sin grund i hypotetiska antaganden, finner domstolen att Republiken Polen inte kan vinna framgång med detta påstående.
- 54 Kommissionen har nämligen i tillräcklig utsträckning redogjort för de grunder avseende faktiska och rättsliga omständigheter på vilka de interimistiska åtgärderna vid första påseende framstår som befogade. Kommissionen har vidare i detalj redogjort för innehållet i de omtvistade nationella bestämmelserna och för anledningen till att kommissionen anser att nämnda bestämmelser strider mot de skyldigheter som åligger Republiken Polen enligt artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan.
- 55 Vad därefter gäller Republiken Polens argument att kommissionens grunder endast utgörs av hypotetiska antaganden, påpekar domstolen följande. När det gäller den första grunden har kommissionen klart och tydligt redogjort för det samband som enligt kommissionen finns mellan, å ena sidan, tillämpningen av den sänkta pensionsåldern för domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) på de domare i tjänst som tillsatts före den 3 april 2018 och, å andra sidan, Republiken Polens underlåtenhet att fullgöra sin skyldighet att säkerställa att Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) kan fullgöra de krav som ställs i fråga om ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten.
- 56 Vad sedan gäller den andra grunden konstaterar domstolen följande. Kommissionen har i denna grund inte gjort gällande att Republiken Polens president kommer att använda sin befogenhet att besluta om förlängt förordnande för domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) efter att de fyllt 65 år för att utöva påtryckningar gentemot dessa domare. Kommissionen har däremot gjort gällande att Republiken Polens president tack vare de omtvistade nationella bestämmelserna ges möjlighet att utöva sådana påtryckningar, i det att presidenten ges denna befogenhet.
- 57 Republiken Polen har slutligen gjort gällande att det i andra medlemsstater – bland annat i Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland eller i Republiken Frankrike – och även vid EU-domstolen, finns regler som liknar dem som finns i Republiken Polen; det är därvid fråga om regler som anger att det är regeringen i berörd medlemsstat som är exklusivt behörig att fatta beslut om att förlänga domarförordnanden. Republiken Polen har även hänvisat till olika ändringar som företagits beträffande domares pensionsålder i Italien. Kommissionen har inte vidtagit några åtgärder med anledning av dessa nationella regler, vilket enligt Republiken Polen visar att villkoret avseende *fumus boni juris* inte är uppfyllt i detta mål.
- 58 Domstolen finner emellertid att det är tillräckligt att påpeka att Republiken Polen i denna del av förfarandet inte kan vinna framgång med argumentet att det finns regler som liknar de omtvistade nationella bestämmelserna för att på så sätt styrka att villkoret avseende *fumus boni juris* inte är uppfyllt.
- 59 Villkoret att de yrkade interimistiska åtgärderna vid första påseende ska framstå som faktiskt och rättsligt befogade (*fumus boni juris*) är således uppfyllt i förevarande fall.

Huruvida situationen ställer krav på skyndsamhet

- 60 Av domstolens fasta praxis följer att ändamålet med ett interimistiskt förfarande är att säkerställa att det kommande slutliga avgörandet får full verkan, i syfte att undvika luckor i det rättsskydd som domstolen ska tillhandahålla. För att uppnå detta syfte ska frågan huruvida omständigheterna ställer krav på skyndsamhet bedömas med utgångspunkt i huruvida det är nödvändigt att fatta ett interimistiskt beslut för att undvika att den som ansöker om interimistiskt skydd lider allvarlig och irreparabel skada. Det ankommer på denna part att visa att den inte skulle kunna invänta utgången i målet rörande huvudsaken utan att lida en sådan skada (beslut av domstolens vice ordförande av den 10 januari 2018, kommissionen/RW, C-442/17 P(R), ej publicerat, EU:C:2018:6, punkt 26 och där angiven rättspraxis). För att styrka en sådan allvarlig och irreparabel skada krävs inte att sökanden styrker att skadan kommer att inträffa med full säkerhet, utan det räcker att skadan kan förutses med en tillräcklig grad av sannolikhet (beslut av domstolens vice ordförande av den 8 april 2014, kommissionen/ANKO, C-78/14 P-R, EU:C:2014:239, punkt 23 och där angiven rättspraxis).
- 61 Dessutom ska domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder utgå från – endast med avseende på frågan om det föreligger en situation som ställer krav på skyndsamhet och utan att detta innebär ett ställningstagande vad gäller frågan om de anmärkningar som framförts av den som ansöker om interimistiska åtgärder är välgrundade – att sökanden kan komma att vinna framgång med dessa anmärkningar. Den allvarliga och irreparabla skada vars sannolika uppkomst ska styrkas är nämligen den skada som skulle kunna uppstå till följd av att den sökta interimistiska åtgärden inte beviljas, i ett fall där talan i huvudsaken så småningom bifalls (beslut av domstolens vice ordförande av den 20 juli 2018, ECB/Lettland, C-238/18 R, ej publicerat, EU:C:2018:581, punkt 64 och där angiven rättspraxis).
- 62 Vid bedömningen av huruvida det föreligger en situation som ställer krav på skyndsamhet ska domstolen följaktligen i förevarande fall utgå från att de omtvistade nationella bestämmelserna och deras tillämpningsbestämmelser kan äventyra Sąd Najwyższys (Högsta domstolen) oavhängighet och därmed stå i strid med Republiken Polens skyldighet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten, enligt artikel 19.1 andra stycket FEU jämförd med artikel 47 i stadgan.
- 63 Vid denna bedömning ska det dessutom beaktas att de omtvistade nationella bestämmelserna, enligt vad som framgår av punkterna 14–21 ovan, redan har börjat få verkningar. Tillämpningen av bestämmelserna om sänkt pensionsålder för tjänstgörande domare som tillsatts vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) före den 3 april 2018 har nämligen lett till att 22 domare vid den domstolen pensionerats, däribland den första presidenten och två avdelningsordförande. Vidare har, med tillämpning av bestämmelserna om befogenheten för Republiken Polens president att förlänga domarnas tjänstgöringstid, fem av de tolv domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) som gett in en ansökan om fortsatt tjänstgöring som domare beviljats förlängning enligt ett beslut av Republiken Polens president, medan de övriga sju underrättats om att de pensionerats med verkan från och med den 12 september 2018.
- 64 Prövningen av huruvida det föreligger en situation som ställer krav på skyndsamhet innebär att domstolen ska göra en bedömning av huruvida en tillämpning av de omtvistade nationella bestämmelserna fram till dess att domstolen meddelar dom angående kommissionens fördragsbrottstalan (nedan kallad den slutliga domen) kan, såsom kommissionen har gjort gällande, orsaka allvarlig och irreparabel skada med avseende på Europeiska unionens rättsordning.
- 65 I detta avseende är upprätthållandet av oavhängigheten hos de instanser som i egenskap av ”domstol” i den mening som avses i unionsrätten hör till en medlemsstats system med rättsmedel inom de områden som omfattas av unionsrätten (se punkterna 41 och 42 ovan) en grundförutsättning för att det domstolsskydd som enskilda åtnjuter enligt unionsrätten ska kunna säkerställas.

- 66 De nationella domstolarnas oavhängighet är i synnerhet nödvändig för att systemet för domstolssamarbete – som möjligheten att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF ger uttryck för – ska kunna fungera väl. I enlighet med fast rättspraxis kan denna möjlighet således endast användas av en domstol som har till uppgift att tillämpa unionsrätten och som uppfyller bland annat detta villkor om oavhängighet (dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 54 och där angiven rättspraxis).
- 67 Att domstolarnas oavhängighet upprätthålls är även en grundförutsättning när det gäller åtgärder som unionen vidtar på området för civilrättsligt och straffrättsligt samarbete. Sådana åtgärder grundar sig nämligen på det särskilda ömsesidiga förtroende som medlemsstaterna hyser för varandras respektive rättsväsende och bygger således på premissen att de andra medlemsstaternas domstolar uppfyller de krav som ett effektivt domstolsskydd innebär, däribland kravet på att dessa domstolar ska vara oavhängiga (se, analogt, dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 58).
- 68 Den omständigheten att tillämpningen av de omtvistade nationella bestämmelserna innebär att Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) oavhängighet, till dess att den slutliga domen meddelas, eventuellt inte kan garanteras, kan följaktligen ge upphov till allvarlig skada med avseende på unionens rättsordning och därmed på de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten samt de värdegrundsatser i artikel 2 FEU som unionen bygger på, däribland rättsstatsprincipen.
- 69 Det ska vidare erinras om att de nationella högsta domstolarna har en grundläggande funktion inom rättsväsendet i den medlemsstat som de tillhör när det gäller genomförandet av unionsrätten på nationell nivå. Ett eventuellt hot mot en nationell högsta domstols oavhängighet kan därför påverka samtliga delar av rättsväsendet i den berörda medlemsstaten.
- 70 Den allvarliga skada som avses i punkt 68 ovan är även av sådan art att den kan vara irreparabel.
- 71 För det första, i egenskap domstol i sista instans, meddelar Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) avgöranden, däribland i mål som innebär tillämpning av unionsrätten, som har rättskraft och som därmed kan få oåterkalleliga verkningar med avseende på unionens rättsordning.
- 72 Den av Republiken Polen åberopade omständigheten att Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) inte avgör målen i sak påverkar inte denna bedömning, eftersom Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) – såsom Republiken Polen bekräftade vid förhandlingen vid EU-domstolen – genom sina avgöranden ska säkerställa att rättspraxis bildas i överensstämmelse med lag och att den är enhetlig, och detta även vid tillämpningen av nationella rättsregler som antagits för att genomföra unionsrätten. Lägre instanser som därefter ska pröva mål som återförvisats av Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) är följaktligen bundna av Sąd Najwyższys tolkning av dessa rättsregler.
- 73 För det andra finner domstolen att i och med att avgöranden från Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) är bindande för nationella domstolar i lägre instans så kan den omständigheten att Sąd Najwyższys oavhängighet inte kan garanteras till dess att den slutliga domen meddelas för det fall de omtvistade nationella bestämmelserna tillämpas rubba det förtroende som medlemsstaterna och deras domstolar har för Republiken Polens rättsväsende och, som en följd härav, deras tillit till att denna medlemsstat iakttar rättsstatsprincipen.
- 74 Under dessa omständigheter finns det risk för att principerna om ömsesidigt förtroende och ömsesidigt erkännande mellan medlemsstaterna – vilka principer bygger på premissen att medlemsstaterna delar en rad gemensamma värdegrundsatser som utgör grunden för unionen, däribland rättsstatsprincipen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 35 och där angiven rättspraxis) äventyras.

- 75 Såsom kommissionen har anfört kan ett ifrågasättande av dessa principer leda till allvarliga och oåterkalleliga verkningar vad gäller den ändamålsenliga tillämpningen av unionens rättsordning, särskilt på området för civilrättsligt och straffrättsligt samarbete, vilket bygger på att medlemsstaterna har ett synnerligen stort förtroende för att deras respektive rättsväsende uppfyller kraven på ett effektivt domstolskydd.
- 76 Den omständigheten att tillämpningen av de omtvistade nationella bestämmelserna innebär att Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) oavhängighet, till dess att den slutliga domen meddelas, eventuellt inte kan garanteras, skulle nämligen kunna få till följd att medlemsstaterna vägrar erkänna och verkställa rättsliga avgöranden från domstolar i Republiken Polen; detta kan i sin tur ge upphov till allvarlig och irreparabel skada med avseende på unionens rättsordning.
- 77 I det avseendet konstaterar domstolen, i motsats till vad Republiken Polen har hävdad, att risken för att förtroendet för det polska rättsväsendet går förlorat inte är inbillad eller hypotetisk utan i hög grad verklig. Detta framgår av den begäran om förhandsavgörande som High Court (Överdomstolen i brottmål, Irland) framställt i det mål där domstolen meddelade dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Bristar i domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586). Det nationella målet rörde verkställighet av europeiska arresteringsorder som polska domstolar utfärdad. Begäran om förhandsavgörande motiverades av att den hänskjutande domstolen befارade att en person som är föremål för en europeisk arresteringsorder skulle få sin grundläggande rätt till en oavhängig domstol, och följaktligen rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 47 andra stycket i stadgan, kränkt om han eller hon överlämnas till de polska rättsliga myndigheterna på grund av de påstådda systembristerna vad gäller oavhängigheten hos Republiken Polens domstolar, vilka brister är en följd av de lagstiftningsreformer som Polen genomfört av domstolväsendet, bland annat genom de omtvistade nationella bestämmelserna.
- 78 Det ska följaktligen anses att kommissionen har visat att om dess ansökan om interimistiska åtgärder avslås kan tillämpningen av de omtvistade nationella bestämmelserna till dess att den slutliga domen meddelas ge upphov till allvarlig och irreparabel skada med avseende på unionens rättsordning.
- 79 Denna slutsats påverkas inte av de argument som Republiken Polen anfört i syfte att visa att situationen inte ställer krav på skyndsamhet.
- 80 Republiken Polen har för det första gjort gällande att kommissionen inledde överträdelseförfarandet mer än sex månader efter antagandet av lagen om Högsta domstolen och endast två dagar innan domarna skulle pensioneras i enlighet med de omtvistade nationella bestämmelserna, vilket visar att situationen inte ställer krav på skyndsamhet.
- 81 Det är emellertid klarlagt att kommissionen aktiverade de mekanismer som inrättas genom kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet av den 11 mars 2014 med titeln "En ny [unions-]ram för att stärka rättsstatsprincipen" (COM(2014) 158 final) innan den inledde överträdelseförfarandet.
- 82 Därvid antog kommissionen den 20 december 2017, samma dag som Republiken Polens president undertecknade lagen om Högsta domstolen, rekommendation (EU) 2018/103 angående rättsstatsprincipen i Polen som kompletterar rekommendationer (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 och (EU) 2017/1520 (EUT L 17, 2018, s. 50), samt ett motiverat förslag i enlighet med artikel 7.1 i fördraget om Europeiska unionen angående rättsstatsprincipen i Polen (COM(2017) 835 final). I dessa dokument redogjorde kommissionen, på samma sätt som i fördragsbrottsstalan, bland annat för de problem som de omtvistade nationella bestämmelserna gav upphov till med avseende på domstolarnas oavhängighet.

- 83 I rekommendation 2018/103 uppmanade kommissionen dessutom de polska myndigheterna att inom tre månader lösa de problem som konstaterats och att underrätta kommissionen om de mått och steg som vidtagits i detta avseende. Kommissionen uppgav sig även vara redo att fortsätta en konstruktiv dialog med den polska regeringen. Efter ett flertal åsiktsutbyten med den polska regeringen beslutade kommissionen likväl att väcka fördragsbrottstalan, eftersom inga tillfredsställande lösningar hade nåtts i fråga om de problem som kommissionen påtalat.
- 84 Slutligen ska det noteras att i enlighet med den process som införts genom det i punkt 81 ovan nämnda meddelandet hade kommissionen, innan den antog rekommendation 2018/103, gjort en bedömning av huruvida det eventuellt förelåg ett hot mot rättsstatsprincipen i Polen och inlett en dialog med Republiken Polen under vilken kommissionen gav uttryck för sina farhågor och medlemsstaten kunde bemöta dessa. Det är således utrett att kommissionen, redan under det lagstiftningsförfarande som ledde till antagandet av lagen om Högsta domstolen, hade vidtagit åtgärder gentemot Republiken Polen med avseende på de frågor som avses i fördragsbrottstalan.
- 85 Fördragsbrottstalan, med vilken förevarande ansökan om interimistiska åtgärder har samband, avser för övrigt inte endast lagen om Högsta domstolen utan även ändringslagen, som antogs den 10 maj 2018, det vill säga mindre än två månader innan kommissionen sände en formell underrättelse till Polen rörande dessa båda lagars överensstämmelse med artikel 19.1 andra stycket FUE och artikel 47 i stadgan.
- 86 Under dessa omständigheter kan Republiken Polen inte med framgång göra gällande att kommissionen väntade mer än sex månader innan den inledde överträdelseförfarandet.
- 87 För det andra kan inte den omständigheten att bestämmelser som liknar de omtvistade nationella bestämmelserna eventuellt tillämpas i andra medlemsstater beaktas vid bedömningen av huruvida situationen ställer krav på skyndsamhet när det gäller att bevilja de begärda interimistiska åtgärderna.
- 88 För det tredje har Republiken Polen vid ett sammanträde vid domstolen åberopat den omständigheten att mål C-619/18 handläggs skyndsamt, vilket enligt den medlemsstaten medför att situationen inte ställer krav på skyndsamhet när det gäller att bevilja de begärda interimistiska åtgärderna. Detta argument kan inte heller godtas.
- 89 I det avseendet räcker det nämligen att påpeka att den omständigheten att den slutliga domen kommer att meddelas efter ett förfarande för skyndsamt handläggning inte hindrar att det, innan den domen avkunnas, uppkommer en sådan allvarlig och irreparabel skada som angetts i punkt 78 ovan.
- 90 Mot bakgrund av vad som anförts ovan finner domstolen att villkoret att det ska föreligga en situation som ställer krav på skyndsamhet är uppfyllt i förevarande fall.

Intresseavvägningen

- 91 Det förefaller i flertalet interimistiska förfaranden som om såväl bifall till som avslag på ansökan om uppskov med verkställigheten i viss mån kan ha vissa definitiva följdverkningar, och det ankommer på rätten, som har att ta ställning till en ansökan om interimistiska åtgärder, att göra en avvägning mellan de risker som är förbundna med varje möjlig lösning (beslut av domstolens ordförande av den 25 juni 1998, Nederländska Antillerna/rådet, C-159/98 P (R), EU:C:1998:329, punkt 32 och där angiven rättspraxis). Konkret innebär detta bland annat att rätten ska pröva om intresset hos den part som ansöker om interimistiska åtgärder att få uppskov med tillämpningen av nationella bestämmelser ska anses viktigare än intresset av att dessa tillämpas omedelbart. Vid denna prövning ska det avgöras huruvida ett eventuellt upphävande av dessa bestämmelser – sedan domstolen bifallit talan i sak – gör det möjligt att återställa den situation som förorsakats av att bestämmelserna tillämpades omedelbart, och tvärtom, i vilken mån uppskovet med verkställigheten skulle hindra de syften som ska uppnås

med bestämmelserna i fråga om talan skulle ogillas i sak (se, analogt, beslut av domstolens vice ordförande av den 10 januari 2018, kommissionen/RW, C-442/17 P(R), ej publicerat, EU:C:2018:6, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

- 92 Kommissionen anser att den viktigaste frågan i förevarande mål är påverkan på unionens allmänna intressen. Den har härvidlag hävdad att om domstolen inte beviljar de interimistiska åtgärder som begärts och därefter bifaller fördragsbrotttalan, skulle grunderna för unionens rättsordning påverkas systematiskt. Om domstolen däremot förordnar om interimistiska åtgärder och sedan ogillar talan, skulle verkan av de omtvistade nationella bestämmelserna endast skjutas upp.
- 93 För att visa sitt intresse av att de omtvistade nationella bestämmelserna tillämpas omedelbart, har Republiken Polen inledningsvis bestritt att de interimistiska åtgärder som kommissionen begärt kan uppnå det avsedda syftet, nämligen att säkerställa att den slutliga domen kan verkställas, om fördragsbrotttalan vinner bifall. Detta innebär att de begärda interimistiska åtgärderna inte kan motiveras med unionens allmänna intresse, vilket kommissionen har hävdad.
- 94 Vad för det första gäller den interimistiska åtgärd som består i att de omtvistade nationella bestämmelserna tills vidare inte ska tillämpas, har Republiken Polen gjort gällande följande. För det fall det förordnas att artikel 37 i lagen om Högsta domstolen – i vilken den nya pensionsåldern för domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) anges – tills vidare inte ska tillämpas, skulle detta endast leda till att det skapades ett rättsligt tomrum med avseende på pensionsåldern för domare vid denna domstol. Vidare skulle ett förordnande om inhibition av artikel 37 i lagen om Högsta domstolen, avseende förfarandet för förlängt förordnande för domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) efter att de fyllt 65 år, inte ha någon betydelse för möjligheten att verkställa den slutliga domen, eftersom de domare som står i tur att pensioneras inte uppnår 65 års ålder förrän om ungefär två år. Då verkan av artikel 111 § 1 i lagen om Högsta domstolen, som avser domare som uppnått 65 års ålder mellan den 3 april 2018 och den 3 juli 2018, redan har upphört, är det omöjligt att underlåta att tillämpa denna bestämmelse och alla bestämmelser för tillämpning av den, eftersom en interimistisk åtgärd inte kan ha retroaktiv verkan. Slutligen skulle en inhibition av artikel 111 § 1a i lagen om Högsta domstolen, som avser domare som uppnår 65 års ålder mellan den 4 juli 2018 och den 3 april 2019, medföra att den enda domare som berörs av denna bestämmelse pensioneras med stöd av artikel 37 § 1 i lagen om Högsta domstolen, det vill säga utan att domaren kan förlita sig på en övergångsperiod för att göra gällande sin avsikt att fortsätta sin tjänstgöring.
- 95 Republiken Polens argument bygger emellertid på en felaktig förståelse av såväl arten hos som verkan av de interimistiska åtgärder som kommissionen har begärt i det interimistiska förfarandet. Sådana interimistiska åtgärder medför nämligen att medlemsstaten i fråga omedelbart ska underlåta att tillämpa de omtvistade nationella bestämmelserna, inbegripet de som upphäver eller ersätter de tidigare bestämmelserna om pensionsåldern för domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), vilket leder till att dessa tidigare bestämmelser – i avvaktan på den slutliga domen – blir tillämpliga. Således innebär verkställigheten av en interimistisk åtgärd som medför att en bestämmelse tills vidare inte ska tillämpas, en skyldighet att återställa det rättsläge som var rådande innan denna bestämmelse trädde i kraft. I detta mål är det därvid fråga om de rättsregler som föreskrevs i de nationella bestämmelser som upphävdes eller ersattes av de omtvistade nationella bestämmelserna.
- 96 Vad för det andra gäller den interimistiska åtgärd som består i att de domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) som pensionerats med stöd av de omtvistade nationella bestämmelserna ska återinsättas i tjänst, har Republiken Polen hävdad att denna åtgärd inte säkerställer den slutliga domens fulla verkan. Eftersom nämnda åtgärd endast gäller fram till dess den slutliga domen meddelas, måste de domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) som tillfälligt återinsatts i tjänst åter gå i pension från och med den dag då den slutliga domen meddelas, med tillämpning av de omtvistade nationella bestämmelserna. Om de domare som omfattas av de omtvistade nationella bestämmelserna tillfälligt återinsätts i tjänst, så innebär det för övrigt att åtgärden får retroaktiv verkan, trots att interimistiska åtgärder inte får ha sådan retroaktiv verkan.

- 97 Vad gäller den påstådda retroaktiva verkan hos de åtgärder som måste vidtas för att de domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) som pensionerats med stöd av de omtvistade nationella bestämmelserna tillfälligt ska återinsättas i tjänst, påpekar domstolen följande. Det är tillräckligt att påpeka att – såsom framgår av punkt 95 i förevarande beslut – Republiken Polens skyldighet att säkerställa ett sådant återinsättande utgör en omedelbar effekt av de beslutade interimistiska åtgärderna; dessa åtgärder innebär en skyldighet att tills vidare underlåta att tillämpa nämnda bestämmelser och de tillämpningsbestämmelser som avser dem – i förevarande fall bestämmelserna om de aktuella domarnas pensionering – och att återställa den situation som var rådande innan de omtvistade bestämmelserna trädde i kraft.
- 98 De domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) som tillfälligt återinsatts i tjänst till följd av att de interimistiska åtgärderna verkställs ska, i förekommande fall, pensioneras med stöd av de omtvistade nationella bestämmelserna först när den slutliga domen meddelas för det fall fördragsbrottsstalan ogillas.
- 99 Vad slutligen gäller den interimistiska åtgärd som syftar till att Republiken Polen ska åläggas att underlåta att vidta åtgärder för att tillsätta domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) på de tjänster som innehafts av pensionerade domare, har Republiken Polen gjort gällande följande. Denna åtgärd är inte nödvändig för att säkerställa den fulla verkan av den slutliga domen, eftersom den ordning som föreskrivs i polsk rätt under alla omständigheter säkerställer att de domare som berörs av de omtvistade nationella bestämmelserna kan återinsättas på de tjänster de innehade före pensioneringen. Tjänsterna som domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) är nämligen inte personliga, varför de domare som pensionerats med stöd av de omtvistade nationella bestämmelserna kan återinsättas antingen på vakanta domartjänster eller, om samtliga domartjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) är besatta då den slutliga domen meddelas, på nya domartjänster som Republiken Polens president kan tillsätta efter eget skön genom dekret.
- 100 Tvärtemot de argument som framförts av Republiken Polen finner domstolen emellertid att de mekanismer som medlemsstaten angett inte kan undanröja de risker som kommissionen har påpekat.
- 101 Den omständigheten att domartjänsterna vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) inte är personliga ökar, tvärtemot vad Republiken Polen har påstått, risken för att de domare som pensionerats inte kan återinsättas på de tjänster de hade före pensioneringen, om förfarandena för tillsättning av nya domare vid denna domstol har inletts på nytt. Samtliga domartjänster som ska tillsättas vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) ingår i en anställningsreserv och de tillsätts successivt efter tillsättningsförfaranden, varför det inte kan garanteras att de domare som berörs av de omtvistade nationella bestämmelserna kan, vid den tidpunkt då den slutliga domen meddelas, återinsättas på de tjänster de innehade före pensioneringen.
- 102 Även om det antas att en ökning av antalet domartjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) genom dekret av Republiken Polens president kan medföra att domartjänster skapas på de avdelningar där de domare som pensionerats i enlighet med de omtvistade nationella bestämmelserna var verksamma, så innebär dessa nya tjänster emellertid inte att det garanteras att den första presidenten vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och de två avdelningsordförande som anges i punkt 16 i förevarande beslut kan återinsättas på de tjänster de innehade före pensioneringen. Med tanke på hur fort tillsättningsförfarandena avseende domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) genomförs – vilket framgår av det händelseförlopp som angetts i punkterna 22–26 ovan – kan dessa tjänster nämligen vara tillsatta då den slutliga domen meddelas.
- 103 Den omständigheten att tillsättningsförfarandena – till följd av beslutet av domstolens vice ordförande av den 19 oktober 2018, kommissionen/Polen (C-619/18 R, ej publicerat, EU:C:2018:852) – har inhiberats undanröjer inte den risk som kommissionen har angett. Det ska nämligen påpekas att de åtgärder som förordnas i detta beslut – vilka bland annat avser att de omtvistade nationella bestämmelserna tills vidare inte ska tillämpas, att de domare som berörs av dessa bestämmelser ska

återinsättas på de tjänster de innehade före pensioneringen samt *att* förfarandena för tillsättning av nya domare i stället för de domare som berörs och den nya presidenten för Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) ska ställas in – enligt själva beslutsdelen i nämnda beslut gäller ”fram till antagandet av det beslut som avslutar det interimistiska förfarandet”. Om domstolen i förevarande beslut, genom vilket det interimistiska förfarandet avslutas, inte bifaller kommissionens yrkande om interimistiska åtgärder, finns det således inga garantier för att de aktuella tillsättningsförfarandena inte återupptas.

- 104 Under dessa omständigheter finner domstolen att Republiken Polens argument inte visar att de begärda interimistiska åtgärderna inte motiveras av unionens allmänna intresse, vilket kommissionen har hävdad.
- 105 Republiken Polen har vidare framfört en rad argument för att visa att landets intresse av att Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) fungerar väl ska ges företräde, vilket motiverar att de av kommissionen begärda interimistiska åtgärderna inte ska beviljas.
- 106 För det första har Republiken Polen åberopat omständigheter som gör det orimligt svårt att återinsätta de domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) som pensionerats. Republiken Polen har i synnerhet gjort gällande att detta återinsättande kräver lagstiftningsåtgärder från de polska myndigheternas sida, liksom att allmänna *in casu*-bestämmelser antas, vilket står i strid med den polska konstitutionen.
- 107 Detta argument kan inte godtas. Såsom angetts i punkterna 95 och 97 i förevarande beslut innebär verkställigheten av de interimistiska åtgärder som kommissionen begärt en skyldighet för Republiken Polen att omedelbart underlåta att tillämpa de omtvistade nationella bestämmelserna liksom tillämpningsbestämmelserna till dessa. Av detta följer en skyldighet att – i avvaktan på den slutliga domen – tillämpa de tidigare bestämmelserna om pensionsålder för domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och att återställa den situation som var rådande innan de omtvistade nationella bestämmelserna trädde i kraft.
- 108 Enligt fast rättspraxis kan en medlemsstat inte åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter som följer av unionsrätten (se dom av den 4 juli 2018, kommissionen/Slovakien, C-626/16, EU:C:2018:525, punkt 60 och där angiven rättspraxis).
- 109 För det andra har Republiken Polen hävdad att ett tillfälligt återinsättande av pensionerade domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) i dömande tjänst utgör en betydligt större risk för systemet än om de förblir pensionerade. I synnerhet innebär, enligt Republiken Polen, situationen för en domare som återinsatts i tjänst för en icke i förväg bestämd tidsperiod en risk för att domarens oavhängighet inte kan garanteras under tiden fram till dess att den slutliga domen meddelas.
- 110 Domstolen finner emellertid att Republiken Polen inte åberopat några omständigheter som kan visa att en sådan risk föreligger.
- 111 För det tredje har Republiken Polen hävdad att ett tillfälligt återinsättande av de domare som omfattas av de omtvistade nationella bestämmelserna skulle innebära att arbetet vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) komplicerades avsevärt. Republiken Polen har särskilt anmärkt att denna domstols genomsnittliga handläggningstid av mål är sju månader, vilket innebär att under perioden innan den slutliga domen meddelas kan de tillfälligt återinsatta domarna inte handlägga något mål i sin helhet.
- 112 Trots att denna omständighet, som avser hur arbetet vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) ska kunna organiseras på ett bra sätt, är viktig, kan den emellertid inte ges företräde framför unionens allmänna intresse av att domstolen i fråga fungerar under villkor som säkerställer dess oavhängighet.

- 113 För det fjärde har Republiken Polen gjort gällande att det inte är möjligt att genomföra den interimistiska åtgärd som består i att Polen åläggs att inte vidta åtgärder för att tillsätta domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) på de tjänster som innehades av de domare som berörs av de omtvistade nationella bestämmelserna, eftersom domartjänsterna vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) inte är personliga. Republiken Polen har vidare påpekat att ett stopp för tillsättningar av vakanta domartjänster vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) skulle kränka rättigheterna för de personer som sökt en sådan tjänst.
- 114 Det ska härvidlag – som tillägg till ovan i punkt 108 nämnd rättspraxis – påpekas att de organisatoriska svårigheter och de olägenheter som åsamkas dem som sökt en domartjänst vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen), vilka följer av att en sådan interimistisk åtgärd beviljas, inte kan anses ha företrädare framför unionens allmänna intresse av att unionens rättsordning fungerar väl.
- 115 En prövning enligt ovan i punkt 91 angiven rättspraxis ger således vid handen att unionens allmänna intresse av att unionens rättsordning fungerar väl skulle riskera att påverkas på ett allvarligt och irreparabelt sätt, i avvaktan på den slutliga domen, om de av kommissionen begärda interimistiska åtgärderna inte beviljades och talan i huvudsaken bifölls.
- 116 Republiken Polens intresse av att Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) fungerar väl kan däremot inte påverkas på ett sådant sätt om de av kommissionen begärda interimistiska åtgärderna beviljades och talan i huvudsaken ogillades, eftersom de beviljade interimistiska åtgärderna endast skulle medföra att de rättsregler som gällde innan lagen om Högsta domstolen antogs tillämpades under en begränsad tid.
- 117 Mot denna bakgrund finner domstolen att intresseavvägningen leder till att de av kommissionen begärda interimistiska åtgärderna ska beviljas.
- 118 Av detta följer att domstolen bifaller kommissionens ansökan om interimistiska åtgärder (se punkt 1 ovan).

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Republiken Polen ska omedelbart och fram till dess att dom meddelas i mål C-619/18

- **tills vidare underlåta att tillämpa bestämmelserna i artikel 37 § 1-4 och artikel 111 § 1 och artikel 111 § 1a i ustawa o Sądzie Najwyższym (lagen om Högsta domstolen) av den 8 december 2017, i artikel 5 i ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (lagen om ändring av lagen om allmänna domstolars organisation, av lagen om Högsta domstolen och vissa andra lagar) av den 10 maj 2018, samt varje annan åtgärd som vidtagits med tillämpning av dessa bestämmelser;**
- **vidta de åtgärder som erfordras för att säkerställa att de domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) som berörs av nämnda bestämmelser kan fortsätta att tjänstgöra som domare på samma tjänst som den 3 april 2018, och därvid ha samma ställning och samma rättigheter och anställningsvillkor som de hade fram till och med den 3 april 2018, det vill säga den dag då lagen om Högsta domstolen trädde i kraft,**
- **underlåta att vidta åtgärder för att tillsätta domare vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) i stället för de domare som berörs av nämnda bestämmelser, liksom varje annan åtgärd för att tillsätta en ny första president vid nämnda domstol eller utse någon som har till uppgift att leda domstolen i stället för den första presidenten fram till dess att den nya första presidenten utses, och**

- **underrätta Europeiska kommissionen – senast en månad efter delgivningen av detta beslut och därefter regelbundet varje månad – om alla de åtgärder som Polen kommer att ha vidtagit för att fullt ut följa detta beslut.**

2) Frågan om rättegångskostnader anstår.

Underskrifter