Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS BESLUT (tredje avdelningen)

den 3 februari 2025*

”Talan om ogiltigförklaring – 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 – Beslut (EU) 2023/1786 om upphävande av beslut 2006/928/EG – Villkoret direkt berörd ej uppfyllt – Avvisning”

I mål T-1126/23,

Asociația Inițiativa pentru Justiție, Constanța (Rumänien), företrädd av V.-D. Oanea, avocat, och C. Zatschler, SC,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av K. Herrmann, T. Maxian Rusche, P. Van Nuffel och I. Rogalski, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen)

sammansatt av P. Škvařilová-Pelzl, tillförordnad ordförande, samt domarna I. Nõmm och D. Kukovec (referent),

justitiesekreterare: V. Di Bucci,

efter den skriftliga delen av förfarandet, särskilt med beaktande av

– kommissionens invändning om rättegångshinder, framställd genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli den 19 februari 2024,

– sökandens yttrande avseende invändningen om rättegångshinder som inkom till tribunalens kansli den 11 april 2024, samt

– Rumäniens ansökan om att få intervenera som inkom till tribunalens kansli den 22 februari 2024,

* Rättegångsspråk: engelska.

följande

Beslut

1 Asociația Inițiativa pentru Justiție, sökande i målet, har med stöd av artikel 263 FEUF yrkat ogiltigförklaring av kommissionens beslut (EU) 2023/1786 av den 15 september 2023 om upphävande av beslut 2006/928/EG 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 229, 2023, s. 94) (nedan kallat det angripna beslutet).

Bakgrund till tvisten och det angripna beslutet

2 Förevarande mål ska ses mot bakgrund av 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 inrättades genom 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) i samband med Rumäniens anslutning till Europeiska unionen (nedan kallad samarbets- och kontrollmekanismen).

3 Sökanden är en yrkessammanslutning för åklagare som grundades den 14 november 2018. Sammanslutningens syfte är att verka för respekt för rättsstaten i Rumänien genom att bland annat garantera iakttagande av åklagares rättigheter och deras oavhängighet.

4 Den 13 december 2006 antog Europeiska gemenskapernas kommission beslut 2006/928 med stöd av bland annat artiklarna 37 och 38 i akten om villkoren för Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning och om anpassning av de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen (EUT L 157, 2005, s. 203) (nedan kallad anslutningsakten). Enligt de nämnda artiklarna får kommissionen vidta lämpliga åtgärder för det fall det föreligger en överhängande risk för allvarliga störningar i den inre marknadens funktion på grund av att Rumänien inte lyckats genomföra åtaganden som gjorts inom ramen för anslutningsförhandlingarna respektive för det fall det föreligger en överhängande risk för allvarliga brister i Rumäniens efterlevnad av unionsrätten på området för frihet, säkerhet och rättvisa.

5 Såsom domstolen har påpekat bland annat i sin 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, punkterna 157 och 158) utgör beslut 2006/928 en sådan åtgärd, vilken antogs på grund av att det förelåg en överhängande risk för allvarliga brister av den typ som avses i artiklarna 37 och 38 i anslutningsakten. Såsom framgår av kommissionens översynsrapport av den 26 september 2006 om Bulgariens och Rumäniens beredskap för medlemskap i Europeiska unionen (KOM(2006) 549 slutlig), till vilken det hänvisas i skäl 4 i det nämnda beslutet, konstaterade kommissionen nämligen att brister kvarstod i Rumänien, bland annat inom rättsväsendet och såvitt gäller kampen mot korruption. Kommissionen föreslog därför för Europeiska unionens råd att Rumäniens anslutning till unionen skulle villkoras av att det inrättas en samarbets- och kontrollmekanism så att dessa brister kunde åtgärdas.

6 I bilagan till beslut 2006/928 angavs fyra riktmärken som Rumänien skulle uppfylla i form av bland annat reformering av rättsväsendet och kamp mot korruptionen för att åtgärda nämnda brister och för att säkerställa att rättsväsendet och de rättsvårdande organen har den kapacitet som

krävs för att genomföra och tillämpa de bestämmelser som antagits för att förverkliga den inre marknaden och området med frihet, säkerhet och rättvisa. Det första riktmärket hade följande lydelse:

”[Rumänien ska sörja] för ett öppnare och effektivare rättsligt förfarande bland annat genom att öka kapaciteten och ansvarigheten hos det högsta rättsrådet. Rapportera om och övervaka verkningarna av de nya civil- och straffprocesslagarna.”

7 I artiklarna 1 och 2 i beslut 2006/928 angavs att Rumänien varje år skulle rapportera till kommissionen om de framsteg som gjorts för att uppfylla vart och ett av de riktmärken som anges i bilagan till beslutet. Kommissionen skulle å sin sida till Europaparlamentet och rådet överlämna sina kommentarer och slutsatser beträffande Rumäniens rapporter.

8 Enligt artikel 4 i beslut 2006/928 riktade beslutet sig till samtliga medlemsstater, däribland Rumänien från och med den dag då landet anslöt sig till unionen.

9 Enligt skäl 9 i samma beslut skulle detta upphävas när alla riktmärken hade uppfyllts på ett tillfredsställande sätt.

10 Den 15 september 2023 antog kommissionen det angripna beslutet.

11 Såsom framgår av skäl 7–9 i nämnda beslut ansåg kommissionen i allt väsentligt att med hänsyn till Rumäniens framsteg enligt samarbets- och kontrollmekanismen, såsom dessa framsteg konstaterats i kommissionens rapport av den 22 november 2022 till parlamentet och rådet (COM(2022) 664 final) – särskilt när det gäller att stärka rättsväsendets oberoende och effektivitet genom en fullständig reform av domstolsväsendet – ska denna medlemsstat anses ha uppfyllt de åtaganden som gjordes i samband med anslutningen till unionen. Kommissionen ansåg vidare att de fyra riktmärken som definieras i beslut 2006/928 hade uppfyllts på ett tillfredsställande sätt.

12 Kommissionen kommer, såsom vidare anges i skäl 10 i det angripna beslutet, att fortsätta att övervaka de reformer som gjorts av såväl Rumänien som av andra medlemsstater. Detta ska ske genom den årliga rapporteringscykeln för rättsstatsprincipen, som lanserades genom kommissionens meddelande till parlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén från den 17 juli 2019 med rubriken ”Att stärka rättsstatsprincipen inom unionen – En åtgärdsplan” (COM(2019) 343 final). Som en del av den cykeln kommer kommissionen att fortsätta att upprätta årliga rapporter om rättsstatsprincipen, vilka också innehåller rekommendationer till medlemsstaterna.

13 Enligt artikel 1 i det angripna beslutet ska beslut 2006/928/EG upphöra att gälla.

Parternas yrkanden

14 Sökanden yrkar att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

15 Kommissionen har framställt en invändning om rättegångshinder enligt artikel 130.1 i tribunalens rättegångsregler och yrkat att tribunalen ska

– avvisa talan, eftersom det är uppenbart att den inte kan tas upp till prövning, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

16 Sökanden har i sitt yttrande över invändningen om rättegångshinder yrkat att tribunalen ska

– ogilla kommissionens invändning om rättegångshinder,

– i andra hand, pröva invändningen om rättegångshinder i samband med att målet avgörs i sak, och

– förplikta kommissionen att ersätta de rättegångskostnader som är hänförliga till invändningen om rättegångshinder.

17 I separat handling som inkom till tribunalen kansli den 22 februari 2024 ansökte Rumänien med stöd av artikel 143 i rättegångsreglerna om att få intervenera till stöd för kommissionens yrkanden.

Rättslig bedömning

18 Enligt artikel 130.1 och 130.7 i rättegångsreglerna kan tribunalen, om svaranden begär det, meddela beslut i fråga om rättegångshinder eller tribunalens behörighet utan att själva saken prövas. Eftersom kommissionen i förevarande mål har ansökt om att tribunalen ska meddela beslut i fråga om rättegångshinder och tribunalen anser sig ha tillräckliga upplysningar genom handlingarna i målet, beslutar tribunalen att meddela beslut i frågan utan vidare handläggning.

19 Kommissionen anser att förevarande talan ska avvisas och har som grund härför i första hand åberopat att varken sökanden eller någon av dess medlemmar uppfyller kravet på att vara direkt berörd. I andra hand menar kommissionen att det angripna beslutet inte utgör en regleringsakt i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket tredje meningsledet FEUF och att varken sökanden eller någon av dess medlemmar är direkt berörd av det angripna beslutet.

20 Sökanden har bestritt denna bedömning. Vad gäller frågan om talan kan upptas till prövning i antingen sökandens eget namn eller för de åklagares räkning vars intressen sökanden försvarar, har sökanden anfört att det finns anledning att göra sakprövningsförutsättningarna, såsom de följer av nuvarande rättspraxis, flexiblare för att ta hänsyn till de särskilda omständigheterna i förevarande fall.

21 Inledningsvis erinrar tribunalen om att enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får alla fysiska eller juridiska personer väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder.

22 Tribunalen konstaterar att i förevarande fall är det angripna beslutet inte riktat till sökanden i den mening som avses i det första typfallet i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

23 Det ska därför fastställas huruvida sökanden eller någon av dess medlemmar är direkt berörda av detta beslut.

24 Enligt fast rättspraxis kan talan om ogiltigförklaring som väcks av sammanslutningar tas upp till sakprövning i tre typer av situationer: för det första när en lagbestämmelse uttryckligen ger yrkessammanslutningar ett antal processuella rättigheter, för det andra när sammanslutningen företräder intressen hos medlemmar som själva har rätt att väcka talan och, för det tredje, när sammanslutningen individualiseras på grund av att dess egna intressen i egenskap av sammanslutning berörs, exempelvis när dess ställning som förhandlingspartner har påverkats av den rättsakt som begärs ogiltigförklarad (se beslut av den 8 maj 2019, Carvalho m.fl./parlamentet och rådet, T-330/18, ej publicerat, EU:T:2019:324, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

Huruvida sökanden kan väcka talan i eget namn

25 Sökanden har för det första gjort gällande att den är en formellt erkänd intresseorganisation för åklagare. Dess uppdrag är att försvara domstolsväsendets oberoende och mer allmänt rättsstatens värden. I sin roll att verka för respekten av artiklarna 2 och 19 FEUF har sökanden ett institutionellt intresse av rättsstatens värden samt ett processuellt intresse i domstolsförfaranden som avser respekten för och förstärkande av dessa värden. Sökanden har vidare varit en nära samtalspartner till kommissionen i arbetet med uppföljning och utarbetande av rapporter om samarbets- och kontrollmekanismen. Upphävandet av beslut 2006/928 utan föregående samråd med sökanden har därför undergrävt dess berättigade förväntningar. Slutligen har sökanden anfört att man är direkt berörd av det angripna beslutet då upphävandet av beslut 2006/928 äventyrar dess arbete i fråga om skyddet för rättsstaten.

26 Kommissionen har bestritt sökandens argument.

27 Vad gäller den första typen av situationer som nämns i rättspraxis i punkt 24 ovan har sökanden inte åberopat att det skulle föreligga någon lagbestämmelse som uttryckligen ger sökanden processuella rättigheter. Det framgår inte heller av handlingarna i målet att det skulle finnas några sådana bestämmelser.

28 För det fall sökandens argument i punkt 25 ovan ska tolkas så, att för att säkerställa att åklagarna kommer i åtnjutande av ett effektivt domstolsskydd, i synnerhet med avseende på rättsstatsprincipen som stadfästs i artikel 2 FEU, måste de ges vissa processuella rättigheter, så gör tribunalen följande bedömning. Det finns ingen lagbestämmelse som ger sökanden några rättigheter för att säkerställa ett dylikt skydd inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen. Sökanden kan således inte anses ha rätt att väcka talan med stöd av den första situationen som nämns i punkt 24 ovan.

29 Vad gäller den tredje typen av situation som nämns i rättspraxis i punkt 24 ovan, gällande att sammanslutningens egna intressen ska beröras, bland annat i egenskap av förhandlingspartner, finner tribunalen att sökanden inte åberopat att så skulle vara fallet utan endast har betonat sin roll som samtalspartner till kommissionen inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen.

30 Det förhållandet att sökanden varit samtalspartner till kommissionen i detta sammanhang är emellertid inte tillräckligt för att sökanden ska anses ha ställning som förhandlingspartner i den mening som avses i rättspraxis i punkt 24 ovan i det särskilda sammanhang som antagandet av det angripna beslutet utgör. Sökanden kan således inte heller anses ha rätt att väcka talan med stöd av den tredje situationen som nämns i den nämnda punkten.

31 Tribunalen finner mot denna bakgrund att sökanden inte uppfyller kraven i den första och den tredje typen av situation som nämns i rättspraxis i punkt 24 ovan och således inte har rätt att väcka talan i eget namn.

32 Bedömningen ändras inte av sökandens argument att upphävandet av beslut 2006/928 genom det angripna beslutet har undergrävt dess berättigade förväntningar.

33 Enligt fast rättspraxis tillkommer rätten att åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar varje person som genom tydliga försäkringar från en av unionens institutioner har getts grundade förhoppningar. Tydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter från behörig och tillförlitlig källa utgör, oavsett i vilken form de har lämnats, en sådan försäkran. Däremot kan ingen med framgång göra gällande att denna princip har åsidosatts om administrationen inte har gett någon tydlig försäkran (se dom av den 8 maj 2024, VB/BCE, T-124/23, ej publicerad, EU:T:2024:294, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

34 I förevarande fall har sökanden dock inte angett på vilket sätt kommissionen ska ha lämnat en tydlig, ovillkorlig och samstämmig försäkran i den mening som avses i rättspraxis i punkt 33 ovan om att beslut 2006/928 inte skulle upphävas. Tribunalen finner vidare att upphävandet av detta beslut var väntat, eftersom samarbets- och kontrollmekanismen endast införts såsom en tillfällig åtgärd i enlighet med artikel 37 andra stycket och artikel 38 andra stycket i anslutningsakten.

Huruvida sökanden kan väcka talan för sina medlemmars räkning vars intressen den försvarar

35 Enligt den andra typen av situation som nämns i punkt 24 ovan har sammanslutningar talerätt när de företräder intressen hos medlemmar som själva har rätt att väcka talan.

36 Sökanden har i förevarande fall gjort gällande att dess medlemmar är direkt berörda av det angripna beslutet i sin egenskap av åklagare då upphävandet av samarbets- och kontrollmekanismen genom detta beslut kan utsätta dem för en ökad risk för disciplinförfaranden.

37 Sökanden har vidare åberopat att domstolen i sin 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 249), kom fram till att de riktmärken som avses i beslut 2006/928 hade direkt effekt. Med utgångspunkt i den bedömningen anser sökanden att nämnda riktmärken gav åklagarna rättigheter som har direkt effekt och som de kan göra gällande bland annat för att bestrida orättfärdiga disciplinåtgärder.

38 Upphävandet av beslut 2006/928 leder således till en begränsning av de rättigheter som åklagare som är föremål för sådana disciplinåtgärder kan göra gällande till sitt försvar. Sökanden har vidare anfört att även om dess medlemmar även fortsättningsvis kan åberopa artikel 19.1 FEU och artikel 325.1 FEUF för att försvara sig mot orättfärdiga disciplinåtgärder, är det inte desto mindre så, att de rättigheter som nämnda bestämmelser ger är mindre effektiva och mindre långtgående än dem som åklagarna hade enligt samarbets- och kontrollmekanismen.

39 Sökanden har i detta avseende gjort gällande att det materiella tillämpningsområdet för beslut 2006/928 var bredare än motsvarande tillämpningsområde för artikel 325.1 FEUF. Rumäniens skyldighet enligt de tre sista riktmärkena att på ett effektivt sätt bekämpa korruption, särskilt korruption på hög nivå i samhället, var inte begränsad till fall av korruption som skadar unionens finansiella intressen. Beslut 2006/928 var således bättre lämpat för att utlösa

tillämpligheten av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) då det garanterade att kravet på tillämpning av unionsrätten i artikel 51.1 i stadgan var uppfyllt.

40 Kommissionen har bestritt sökandens argument.

41 Enligt fast rättspraxis kräver villkoret att en fysisk eller juridisk person ska vara direkt berörd av den åtgärd mot vilken talan väcks att två kriterier är uppfyllda samtidigt. För det första måste åtgärden ha direkt inverkan på dennes rättsliga ställning. För det andra får rättsakten inte lämna något utrymme för skönsmässig bedömning för dem till vilka den riktar sig, och som ska genomföra den, vilket innebär att genomförandet ska ha en rent automatisk karaktär och endast följa av unionslagstiftningen, utan att några mellanliggande regler tillämpas (se dom av den 12 juli 2022, Nord Stream 2/Parlement och rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

42 För att avgöra huruvida en rättsakt har sådan inverkan på en persons rättsliga ställning och därför kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, är det nödvändigt att se till rättsaktens innebörd och att bedöma nämnda verkningar mot bakgrund av objektiva kriterier, såsom rättsaktens innehåll, i förekommande fall med beaktande av det sammanhang i vilket den antogs och den antagande institutionens befogenheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juli 2022, Nord Stream 2/Parlement och rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

43 Tribunalen påpekar inledningsvis att eftersom det angripna beslutet upphävde beslut 2006/928 ska det prövas mot bakgrund av föremålet för, innehållet i samt det rättsliga och faktiska sammanhang i vilket beslut 2006/928 ingår (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 oktober 2019, EPSU och Goudriaan/kommissionen, T-310/18, EU:T:2019:757, punkt 25 och där angiven rättspraxis). Härav följer att det angripna beslutet endast kan ha en direkt rättslig inverkan på de rumänska åklagarnas ställning – vilka är medlemmar i sökanden – om beslut 2006/928 i sig kunde ha en sådan inverkan.

44 Vad för det första gäller föremålet för beslut 2006/928 och det sammanhang i vilket det antogs, så följer det av skälen 4 och 6 i detta beslut att införandet av samarbets- och kontrollmekanismen och fastställandet av riktmärkena syftade till att slutföra Rumäniens anslutning till unionen för att – före landets anslutning till unionen – åtgärda de brister som kommissionen konstaterat bland annat inom rättsväsendet och i fråga om kampen mot korruption.

45 Såsom domstolen har påpekat bland annat i sin 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 170), konkretiserar dessa riktmärken de särskilda åtaganden som Rumänien gjorde och de krav som landet godtog då anslutningsförhandlingarna avslutades den 14 december 2004. Dessa åtaganden och krav återfinns i bilaga IX till anslutningsakten och avser bland annat de nämnda områdena.

46 Vad gäller föremålet för och det sammanhang i vilket det angripna beslutet ingår så följer det av artikel 1 jämförd med skälen 7–9 i beslutet att det syftar till att upphäva beslut 2006/928 då kommissionen ansåg att Rumänien hade uppfyllt de åtaganden som gjordes i samband med anslutningen till unionen och att de fyra riktmärken som definieras i beslutets bilaga hade uppfyllts på ett tillfredsställande sätt.

47 Vad därefter beträffar innehållet i beslut 2006/928 krävdes enligt beslutet, såsom betonats i punkterna 6 och 7 ovan, att Rumänien ska uppfylla de riktmärken som anges i bilagan och att Rumänien i enlighet med artikel 1 första stycket varje år ska rapportera till kommissionen om de framsteg som gjorts i detta avseende. Enligt artikel 2 i beslutet skulle kommissionen även upprätta rapporter för att analysera och utvärdera de framsteg som Rumänien gjort med avseende på riktmärkena.

48 Vad gäller det angripna beslutets innehåll så tydliggörs i skälen 4–8 de olika etapperna i de framsteg som Rumänien gjort inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen. Dessa ger stöd för slutsatsen i skäl 9 att de riktmärken som definieras i beslut 2006/928 uppfyllts på ett tillfredsställande sätt. Såsom påpekats i punkt 12 ovan anges i skäl 10 i det angripna beslutet, att kommissionen kommer att fortsätta uppföljningen av de reformer som krävs i olika medlemsstater, inklusive i Rumänien, genom den årliga rapporteringscykeln för rättsstatsprincipen.

49 Det ska i detta sammanhang tilläggas att domstolen, i sin 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), påpekade i punkterna 166 och 167 att beslut 2006/928, i egenskap av beslut antaget enligt artikel 288 fjärde stycket FEUF, ”[var] till alla delar bindande” för Rumänien. Domstolen preciserade därefter rättsverkningarna såväl av riktmärkena som av de rapporter som kommissionen upprättat med stöd av artikel 2 i beslutet.

50 Vad gäller rättsverkningarna av riktmärkena så slog domstolen fast i punkt 172 i domen 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), att riktmärkena var bindande för Rumänien, vilket innebar att denna medlemsstat iklätt sig den särskilda skyldigheten att uppnå dessa riktmärken och att utan dröjsmål vidta lämpliga åtgärder för att genomföra desamma. Domstolen slog även fast att Rumänien skulle avhålla sig från att vidta åtgärder som riskerar att äventyra genomförandet av dessa riktmärken. Vidare preciserade domstolen i punkt 249 i samma dom att riktmärkena var formulerade i klara och precisa ordalag och var ovillkorliga, varför de hade direkt effekt.

51 När det gäller rättsverkningarna av de rapporter som kommissionen upprättat på grundval av artikel 2 i beslut 2006/928, konstaterade domstolen att rapporterna innehåller krav gentemot Rumänien och riktar rekommendationer till landet för att genomföra riktmärkena. Enligt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU skulle Rumänien ta vederbörlig hänsyn till dessa krav och rekommendationer, och landet fick inte vidta eller bibehålla sådana åtgärder på de områden som omfattas av riktmärkena som skulle kunna äventyra det resultat som angavs i dessa krav och rekommendationer.

52 Det framgår tvivelsutan av de omständigheter som påpekats i punkterna 44, 47 och 49–51 ovan att beslut 2006/928 endast föreskrev skyldigheter för Rumänien som innebar, för det första, att vidta nödvändiga åtgärder för att uppnå de riktmärken som definieras i bilagan till detta beslut, för det andra, att varje år inkomma med rapporter till kommissionen om de framsteg som gjorts i detta avseende, och för det tredje, att i vederbörlig ordning beakta de krav och rekommendationer som kommissionen formulerat i sina egna rapporter.

53 Härav följer, i motsats till vad sökanden har gjort gällande, att beslut 2006/928 inte gett sökandens medlemmar några rättigheter varför det inte kan anses ha någon direkt inverkan på deras rättsliga ställning. Det förhållandet att domstolen funnit att de riktmärken som avses i bilagan till detta beslut hade direkt effekt saknar i detta avseende betydelse.

54 Till stöd för denna slutsats påpekar tribunalen följande. Till skillnad från vad sökanden gjort gällande kan det förhållandet att domstolen ansett att riktmärkena har direkt effekt inte i sig anses medföra att de nödvändigtvis medför motsvarande rättigheter för åklagarna som de direkt kan göra gällande inför nationell domstol.

55 Det ska härvid erinras om att domstolen genomgående funnit att ”bestämmelserna i [en unionsrättsakt], i alla de fall då de med avseende på sitt innehåll framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa, kan åberopas gentemot alla nationella bestämmelser som inte överensstämmer med [nämnda unionsrättsakt], eller då de är av sådan art att det i dem fastslås rättigheter som enskilda kan göra gällande gentemot staten” (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 januari 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, punkt 25, och dom av den 28 november 2013, MDDP, C-319/12, EU:C:2013:778, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

56 Användningen av konjunktionen ”eller” innebär att principen om direkt effekt inte uteslutande tolkas i den mening som följer av rättspraxis i domen av den 5 februari 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1), utan även på så sätt att den villkorar nationella domstolars befogenhet att underlåta att tillämpa nationell lagstiftning eller rättspraxis som strider mot unionsrätten. Det följer emellertid av punkt 249 i domen 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 ska ses mot bakgrund av formuleringen av den tredje tolkningsfrågan i mål C-195/19 och den bedömning som domstolen gjorde av den frågan, att det är just i detta andra perspektiv som domstolen fann att riktmärkena skulle anses ha direkt effekt.

57 Det saknas följaktligen stöd för sökandens argument att riktmärkena, på grund av sin direkta effekt, gav åklagarna rättigheter som dessa kunde göra gällande inför nationella domstolar bland annat för att bestrida orättfärdiga disciplinåtgärder. Det måste för övrigt konstateras att sökanden inte identifierat någon specifik rättighet som åklagarna eller mer specifikt sökandens medlemmar påstås ha tillerkänts.

58 För det andra kan det faktum att domstolen ansett att riktmärkena har direkt effekt inte, vilket sökanden har påstått, anses innebära att de har direkt inverkan på sökandens medlemmars rättsliga ställning och att detsamma gäller för upphävandet av dessa riktmärken.

59 Tribunalen påpekar i detta sammanhang att riktmärkenas direkta effekt inte kan anses innebära att enskilda kan bestrida beslut om att avskaffa riktmärkena utan att styrka att detta avskaffande i sig direkt och på ett individuellt sätt inverkar på deras rättsliga ställning. Att så skulle vara fallet har inte styrkts i förevarande fall.

60 Det ska därefter erinras om att unionsdomstolen redan har slagit fast att frågan huruvida en enskild är direkt berörd av en unionsrättsakt som inte är riktad till honom ska bedömas med utgångspunkt i såväl föremålet för nämnda rättsakt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 april 2003, Royal Philips Electronics/kommissionen, T-119/02, EU:T:2003:101, punkt 276) som de tillämpliga bestämmelser som följer av densamma. Om det följer av de bestämmelser som rättsakten innehåller att rättsverkningarna är begränsade till relationerna mellan unionen och

den medlemsstat som rättsakten riktar sig till kan nämnda akt inte anses ha rättsverkningar gentemot enskilda (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 maj 2017, Green Source Poland/kommissionen, T-512/14, EU:T:2017:299, punkterna 35, 37 och 45–64).

61 I förevarande fall framgår det emellertid utan tvetydighet av de omständigheter som påpekats i punkterna 44, 45 och 47 ovan att syftet med beslut 2006/928 var att få till stånd att Rumänien åtgärdar de brister som konstaterats innan dess anslutning, bland annat inom rättsväsendet och i kampen mot korruption, för att slutföra anslutningsförfarandet. Det framgår lika tydligt av bestämmelserna i detta beslut att verkningarna var begränsade till relationen mellan Unionen och Rumänien. Beslutet avsåg inte enskilda, däribland åklagarna, vare sig direkt eller indirekt.

62 Även riktmärkenas själva ordalydelse tyder på att de visserligen reglerar bland annat organisationen av rättsväsendet i Rumänien men att de inte är avsedda att direkt inverka på rumänska åklagares rättsliga ställning. Detta gäller även om nationella domstolar, mot bakgrund av riktmärkenas direkta effekt, på eget initiativ eller på begäran av enskilda, inklusive på begäran av åklagare, innan beslut 2006/928 upphävdes kunde påtala att viss nationell lagstiftning stred häremot. En motsatt bedömning skulle leda till att upphävande av en unionsrättslig regel, vilken ansetts ha direkt effekt, direkt skulle inverka på den rättsliga ställningen för alla enskilda som, innan bestämmelsen upphävdes, kunde åberopa den gentemot en nationell bestämmelse. En sådan utvidgning av det första kravet på att vara direkt berörd kan emellertid inte godtas.

63 Tribunalen gör vidare följande bedömning. Domstolen har visserligen ansett att medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller genomförandet av en bestämmelse i en unionsrättsakt i vissa situationer inte i sig var tillräckligt för att anse att bestämmelsen saknade direkt effekt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 mars 2013, Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, punkt 29 och där angiven rättspraxis, dom av den 14 januari 2021, RTS infra et Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, punkt 47 och där angiven rättspraxis, dom av den 8 mars 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkt effekt), C-205/20, EU:C:2022:168, punkterna 16–25 och där angiven rättspraxis). Det följer däremot av domstolens praxis att det förhållandet att det föreligger ett utrymme för skönsmässig bedömning utgör hinder för att det första villkoret om att vara direkt berörd ska anses uppfyllt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juli 2022, Nord Stream 2/parlamentet och rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punkterna 74 och 76).

64 I förevarande fall följer det emellertid av själva arten av de åtgärder som Rumänien var uppmanad att anta för att genomföra beslut 2006/928 att denna medlemsstat hade ett utrymme för skönsmässig bedömning vid antagandet av dem. Åtgärderna avsåg nämligen bland annat vissa aspekter av organisationen av denna medlemsstats rättsväsende. Det ska härvid erinras om att domstolen genomgående ansett att det är medlemsstaterna som har befogenhet att organisera domstolsväsendet i respektive land. De är dock skyldiga att därvid iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oavhängighet), C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

65 Mot denna bakgrund finner tribunalen att beslut 2006/928 inte hade någon direkt inverkan på den rättsliga ställningen för sökandens medlemmar.

66 Eftersom räckvidden av det angripna beslutet, såsom påpekats i punkt 43 ovan, ska tolkas i ljuset av räckvidden av beslut 2006/928 vilket upphäver det förstnämnda beslutet, finner tribunalen att inte heller det angripna beslutet kan anses ha några direkta verkningar på sökandens medlemmars rättsliga ställning.

67 Oberoende av att beslut 2006/928 har upphävts kan de åklagare som är föremål för disciplinförfaranden dock alltid åberopa den rätt till domstolsskydd som unionsrätten ger dem enligt artikel 19 FEU (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2024, Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” (Sammanslutningar för domare och åklagare), C-53/23, EU:C:2024:388, punkterna 34 och 39 och där angiven rättspraxis).

68 Det saknas vidare stöd för sökandens argument att upphävandet, genom det angripna beslutet, av beslut 2006/928 har direkta inverkningar på dess medlemmars rättsliga ställning då detta sistnämnda beslut hade en vidare räckvidd än artikel 325.1 FEUF och det därför var mer sannolikt att det skulle utlösa tillämpligheten av stadgan i mål som avser kampen mot korruption.

69 I likhet med vad kommissionen har anfört gör tribunalen i detta avseende följande påpekanden. Förutom regleringen om skydd för unionens finansiella intressen har unionslagstiftaren även antagit en rad sekundärrättsliga rättsakter som rör olika aspekter av kampen mot korruption i allmänhet, såsom till exempel konventionen, utarbetad på grundval av artikel K 3.2 c i Fördraget om Europeiska unionen, om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i (EGT C 195, 1997, s. 2) och rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn (EUT L 192, 2003, s. 54). Det måste vidare även erinras om det mål som avgjordes genom dom av den 25 januari 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (C-58/22, EU:C:2024:70, punkt 42), vilket avsåg korruption och i vilket den hänskjutande domstolen hade ställt frågor om de riktmärken som avses i bilagan till beslut 2006/928. Domstolen slog i detta mål fast att villkoret angående tillämpning av unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, var uppfyllt genom det ovannämnda rambeslutet varför det saknades skäl att pröva huruvida riktmärkena i bilagan till beslut eventuellt var relevanta. Härav följer i motsats till vad sökanden har gjort gällande att stadgan är tillämplig på mål som avser korruption oberoende av att beslut 2006/928 har upphävts.

70 Mot denna bakgrund finner tribunalen att det angripna beslutet inte har någon direkt inverkan på den rättsliga ställningen för sökandens medlemmar. Sökanden kan därför inte anses direkt berörd av detta beslut.

71 Eftersom de villkor som föreskrivs i artikel 263 fjärde stycket andra meningsledet FEUF, vilka det erinrats om i punkt 41 ovan, är kumulativa finner tribunalen att sökanden inte har rätt att föra talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet. Det saknas härvid anledning att ta ställning till det andra villkoret i den bestämmelsen.

72 Sökanden kan inte heller grunda sig på det tredje meningsledet i artikel 263 fjärde stycket FEUF om regleringsakter med motiveringen att de åklagare vars intressen sökanden försvarar har talerätt på grundval av det tredje meningsledet. Villkoret att sökanden ska vara direkt berörd av den angripna rättsakten har nämligen samma betydelse i det andra meningsledet i artikel 263 fjärde stycket FEUF som i det tredje meningsledet i denna bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juli 2022, Nord Stream 2/parlamentet och rådet, C-348/20 P,

EU:C:2022:548, punkt 73). Då det angripna beslutet inte direkt berör sökanden saknas det under dessa omständigheter anledning att pröva om det utgör en regleringsakt i den mening som avses i det tredje meningsledet i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

73 Mot denna bakgrund och då de åklagare vars intressen sökanden försvarar inte har talerätt i eget namn, uppfyller sökanden inte heller villkoren för att dess talan ska kunna upptas till prövning med stöd av den andra typen av situation som avses i rättspraxis i punkt 24 ovan.

Huruvida sakprövningsförutsättningarna ska göras flexiblare

74 Sökanden anser att sakprövningsförutsättningarna ska göras flexiblare med hänsyn till omständigheterna i målet. Enligt sökanden ska sakprövningsförutsättningarna tillämpas med ett visst mått av flexibilitet, särskilt med hänsyn till de krav som ett effektivt domstolsskydd och rättsstatsprincipen föranleder. Sistnämnda princip är ett av unionens grundläggande värden och utgör en del av dess själva identitet. Sökanden har åberopat domen från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna av den 9 april 2024, Verein Klimaseniorinnen Schweiz m.fl. mot Schweiz (CE:ECHR:2024:0409JUD005360020), i vilken denna domstol med stöd av artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, vilken undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), slog fast att en sammanslutning som bildats för att främja och genomföra effektiva åtgärder till skydd för klimatet hade talerätt. Sökanden anser med utgångspunkt i denna dom att då hänsyn till skyddet för rättsstatens värde är av samma vikt som hänsyn till skyddet för klimatet, ska det synsätt som följer av den domen tillämpas mutatis mutandis i förevarande mål. Det är vidare önskvärt med en anpassning av kraven för sammanslutningars talerätt inför unionens eventuella anslutning till Europakonventionen.

75 De sakprövningsförutsättningar som föreskrivs i artikel 263 fjärde stycket FEUF ska visserligen tolkas mot bakgrund av den grundläggande rätten till ett effektivt domstolsskydd, men en sådan tolkning får emellertid inte leda till ett kringgående av de villkor som uttryckligen föreskrivs i nämnda fördrag (se dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 98 och där angiven rättspraxis, och dom av den 28 april 2015, T & L Sugars et Sidul Açúcares/kommissionen, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

76 Det skydd som ges i artikel 47 i stadgan syftar inte till att ändra det i fördragen föreskrivna systemet med domstolsprövning, särskilt inte bestämmelserna om upptagande till prövning av talan som väckts direkt vid unionsdomstolarna (se dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 97 och där angiven rättspraxis).

77 Vidare kräver inte det skydd som ges i artikel 47 i stadgan att en rättssökande ovillkorligen ska kunna väcka talan om ogiltigförklaring direkt vid unionsdomstolen mot en unionsrättsakt (dom av den 28 oktober 2020, Associazione GranoSalus/kommissionen, C-313/19 P, ej publicerad, EU:C:2020:869, punkt 62).

78 Såsom i förevarande fall följer av punkterna 31 och 73 ovan kan sökanden inte med framgång göra gällande att den är direkt berörd av det angripna beslutet varken i eget namn eller på sina medlemmars vägnar vars intressen sökanden försvarar.

79 Vad gäller sökandens hänvisning till den inställning som Europadomstolen intagit, med avseende på artikel 6.1 i Europakonventionen, i den dom som nämns i punkt 74 ovan räcker det att erinra om följande. De grundläggande rättigheter som erkänns i Europakonventionen ingår dessutom, såsom bekräftas i artikel 6.3 FEU, i unionsrätten som allmänna principer och enligt artikel 52.3 i stadgan ska rättigheter i stadgan som motsvarar rättigheter som garanteras i Europakonventionen ges samma innebörd och räckvidd som rättigheterna i konventionen. Europakonventionen utgör emellertid inte något rättsligt instrument som formellt har införlivats med unionsrätten, så länge som unionen inte har anslutit sig till denna konvention. I förklaringarna avseende artikel 52 i stadgan anges det att punkt 3 i denna artikel syftar till att trygga det nödvändiga sammanhanget mellan stadgan och Europakonventionen ”utan att detta inkräktar på unionsrättens och Europeiska unionens domstols autonomi” (dom av den 2 september 2021, LG och MH (Självtvätt), C-790/19, EU:C:2021:661, punkt 75 samt där angiven rättspraxis).

80 Under dessa omständigheter skulle en flexiblare tillämpning av sakprövningsförutsättningarna, i enlighet med sökandens yrkande, i praktiken innebära att det gjordes avsteg från det krav på att vara direkt berörd som uttryckligen föreskrivs i artikel 263 fjärde stycket FEUF. Ett sådant tillvägagångssätt skulle strida mot rättspraxis i punkt 75 ovan.

81 Det är under alla omständigheter både EU-domstolen och medlemsstaternas domstolar som ska säkerställa domstolsprövningen av att unionens rättsordning iakttas, vilket framgår av artikel 19.1 FEU. Genom, å ena sidan, artiklarna 263 och 277 FEUF och, å andra sidan, artikel 267 FEUF, har det nämligen inrättats ett fullständigt system med rättsmedel och förfaranden för prövning av huruvida unionsakterna är lagenliga. Denna prövning har anförtrotts unionsdomstolen (se dom av den 28 april 2015, T & L Sugars och Sidul Açúcares/kommissionen, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

82 Enskilda har i detta hänseende inom ramen för ett inhemskt förfarande rätt att vid domstol få till stånd en prövning av lagenligheten av varje beslut eller annan åtgärd på nationell nivå som rör tillämpningen, i förhållande till dem, av en unionsakt med allmän giltighet, genom att åberopa att denna rättsakt är ogiltig (se dom av den 28 april 2015, T & L Sugars och Sidul Açúcares/kommissionen, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

83 Härav följer att begäran om förhandsavgörande avseende giltigheten av en akt, på samma sätt som talan om ogiltigförklaring, utgör ett sätt att pröva lagenligheten av unionsakter (se dom av den 28 april 2015, T & L Sugars och Sidul Açúcares/kommissionen, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

84 Det ska i detta hänseende erinras om att för det fall en nationell domstol bedömer att det finns grund för en eller flera av de omständigheter som parterna åberopar, eller som domstolen i förekommande fall prövar ex officio, till stöd för att unionsakten ska anses ogiltig, ska den vilandeförklara målet och hänskjuta giltighetsfrågan till EU-domstolen för förhandsavgörande, eftersom denna är ensam behörig att slå fast att en unionsakt är ogiltig (se dom av den 28 april 2015, T & L Sugars och Sidul Açúcares/kommissionen, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

85 Det ankommer således på medlemsstaterna att, avseende de personer som inte uppfyller villkoren i artikel 263 fjärde stycket FEUF för att väcka talan vid unionsdomstolen, inrätta ett system med rättsmedel och förfaranden som gör det möjligt att säkerställa den grundläggande rätten till ett effektivt domstolsskydd (se dom av den 28 april 2015, T & L Sugars och Sidul Açúcares/kommissionen, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

86 Denna skyldighet för medlemsstaterna har bekräftats i artikel 19.1 andra stycket FEU, enligt vilken dessa ”ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten”. En sådan skyldighet följer även av artikel 47 i stadgan vad gäller de åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att tillämpa unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan (se dom av den 28 april 2015, T & L Sugars och Sidul Açúcares/kommissionen, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

87 Därmed ska kommissionens invändning om rättegångshinder bifallas och talan ska avvisas.

Rumäniens interventionsansökan

88 Det framgår av artikel 144.3 i rättegångsreglerna att om svaranden framställer en invändning om rättegångshinder eller om bristande behörighet enligt artikel 130.1, ska interventionsansökan prövas först efter det att invändningen har avslagits eller beslut har fattats om att invändningen ska prövas i samband med att målet avgörs i sak. Enligt artikel 142.2 i rättegångsreglerna förfaller dessutom ändamålet med interventionen bland annat när talan avvisas.

89 Eftersom invändningen om rättegångshinder har bifallits i förevarande mål och förevarande beslut således avslutar förfarandet saknas det anledning att pröva Rumäniens ansökan om att få intervenera.

Rättegångskostnader

90 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.

91 Rumänien ska vidare i enlighet med artikel 144.10 i rättegångsreglerna bära sina rättegångskostnader i den mån de hänför sig till interventionsansökan.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen)

följande:

1) Talan avvisas.

2) Det finns inte längre anledning att pröva Rumäniens interventionsansökan.

3) Asociația Inițiativa pentru Justiție ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som uppstått för Europeiska kommissionen.

4) Rumänien ska bära sina rättegångskostnader som är hänförliga till interventionsansökan.

Luxemburg den 3 februari 2025.

Justitiesekreterare
V. Di Bucci

Tillförordnad avdelningsordförande
P. Škvařilová-Pelzl