Сборник съдебна практика

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (трети състав)

3 февруари 2025 година*

„Жалба за отмяна — Решение 2006/928/ЕО — Механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на Румъния в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията — Решение (ЕС) 2023/1786, с което се отменя Решение 2006/928 — Липса на пряко засягане — Недопустимост“

По дело T-1126/23,

Asociația Inițiativa pentru Justiție, установено в Констанца (Румъния), представлявано от V.-D. Oanea, адвокат, и C. Zatschler, SC,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, представлявана от K. Herrmann, T. Maxian Rusche, P. Van Nuffel и I. Rogalski,

ответник,

ОБЩИЯТ СЪД (трети състав),

състоящ се от: P. Škvařilová-Pelzl, изпълняваща функцията на председател, I. Nõmm и D. Kukovec (докладчик), съдии,

секретар: V. Di Bucci,

предвид изложеното в писмената фаза на производството, по-специално:

– възражението за недопустимост, повдигнато от Комисията с отделна молба в секретариата на Общия съд на 19 февруари 2024 г.,

– становището по възражението за недопустимост, подадено от жалбоподателя в секретариата на Общия съд на 11 април 2024 г.,

– молбата за встъпване на Румъния, подадена в секретариата на Общия съд на 22 февруари 2024 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: английски.

Определение

1 С жалбата си на основание член 263 ДФЕС жалбоподателят, Asociația Inițiativa pentru Justiție, иска отмяна на Решение (ЕС) 2023/1786 на Комисията от 15 септември 2023 година за отмяна на Решение 2006/928/ЕО за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на Румъния в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията (ОВ L 229, 2023 г., стр. 94, наричано по-нататък „обжалваното решение“).

Обстоятелствата по спора и обжалваното решение

2 Настоящото дело се вписва в контекста на мащабна реформа в областта на правосъдието и борбата с корупцията в Румъния, която е обект на мониторинг на равнището на Европейския съюз от 2007 г. по силата на Механизма за сътрудничество и проверка, създаден с Решение 2006/928/ЕО на Комисията от 13 декември 2006 година за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на Румъния в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията (ОВ L 354, 2006 г., стр. 56; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 51, стр. 55), по повод на присъединяването на Румъния към Съюза (наричан по-нататък „МСП“).

3 Жалбоподателят е професионално сдружение на прокурори, създадено на 14 ноември 2018 г., чиято цел е да осигури зачитането на правовата държава като ценност в Румъния, като гарантира по-специално зачитането на правата на прокурорите и тяхната независимост.

4 На 13 декември 2006 г. Комисията на Европейските общности приема Решение 2006/928 на основание по-специално на членове 37 и 38 от Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори на Европейския съюз (ОВ L 157, 2005 г., стр. 203, наричан по-нататък „Актът за присъединяване“). Посочените членове оправомощават Комисията да предприеме подходящи мерки в случай съответно на непосредствен риск от сериозно нарушение на функционирането на вътрешния пазар, свързан с неизпълнението от страна на Румъния на ангажиментите, които е поела в контекста на преговорите за присъединяване, и на непосредствен риск от сериозни недостатъци при спазването на правото на Съюза в областта на пространството на свобода, сигурност и правосъдие от страна на Румъния.

5 Както отбелязва Съдът, по-специално в решение от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393, т. 157 и 158), Решение 2006/928 представлява такава мярка, която е приета поради наличието на непосредствени рискове като посочените в членове 37 и 38 от Акта за присъединяване. Всъщност, както личи от нейния мониторингов доклад от 26 септември 2006 г. относно степента на готовност за членство в Съюза на България и Румъния (COM(2006) 549 окончателен), който се споменава в съображение 4 от това решение, Комисията установява, че в Румъния остават нерешени въпроси, по-конкретно в областта на правосъдието и борбата с корупцията, и предлага на Съвета на Европейския съюз да постави като условие за присъединяването на тази държава създаването на механизъм за сътрудничество и проверка с оглед на разрешаването на оставащите въпроси.

6 В приложението към Решение 2006/928 са се посочвали четири цели, които Румъния е трябвало да постигне по-специално в областта на реформата на съдебната система и на борбата с корупцията, за да бъдат разрешени посочените оставащи въпроси и да се гарантира способността на правоприлагащите органи да приведат в действие и да прилагат приетите мерки във връзка с функционирането на вътрешния пазар и на пространството на свобода, сигурност и правосъдие. По-специално първата от тези цели е била следната:

„[Румъния трябва] да осигури по-прозрачен и ефикасен съдебен процес, по-специално чрез повишаване на капацитета и отчетността на Висшия магистратски съвет. Да наблюдава и да докладва за ефекта от новия граждански процесуален кодекс и новия наказателнопроцесуален кодекс“.

7 Членове 1 и 2 от Решение 2006/928 са предвиждали, че всяка година Румъния ще докладва на Комисията за напредъка, направен по отношение на постигането на всяка от целите, посочени в приложението към решението. Комисията от своя страна е трябвало да изготвя най-малко веднъж на всеки шест месеца доклади до Европейския парламент и до Съвета, съдържащи нейните коментари и констатации по представените от Румъния доклади.

8 Съгласно член 4 от Решение 2006/928 негови адресати са всички държави членки, което включва Румъния, считано от датата на нейното присъединяване.

9 Съгласно съображение 9 от същото решение то ще бъде отменено, когато всички цели бъдат постигнати успешно.

10 На 15 септември 2023 г. Комисията приема обжалваното решение.

11 Както следва от съображения 7—9 от това решение, Комисията приема по същество, че с оглед на постигнатия от Румъния напредък по линия на МСП, установен в доклада на Комисията от 22 ноември 2022 г. до Парламента и Съвета (COM(2022) 664 final), и по-специално на напредъка в укрепването на независимостта и ефективността на съдебната власт чрез цялостна реформа на съдебната система, тази държава членка е изпълнила ангажиментите, които е поела към момента на присъединяването си към Съюза, а четирите цели, определени в Решение 2006/928, са изпълнени в задоволителна степен.

12 Освен това, както се посочва в съображение 10 от обжалваното решение, Комисията ще продължи да следи за изпълнението на реформите както от Румъния, така и от другите държави членки посредством годишния цикъл в областта на върховенството на закона, чието начало е поставено със съобщението на Комисията от 17 юли 2019 г. до Парламента, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавено „Укрепване на върховенството на закона в Съюза“: план за действие“ (COM(2019) 343 final). В рамките на този цикъл Комисията ще продължи да изготвя годишни доклади относно върховенството на закона, които включват по-специално препоръки към държавите членки.

13 Член 1 от обжалваното решение гласи, че Решение 2006/928 се отменя.

Искания на страните

14 Жалбоподателят моли Общия съд:

– да отмени обжалваното решение,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

15 Във възражението за недопустимост, повдигнато на основание член 130, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд, Комисията моли Общия съд:

– да отхвърли жалбата като явно недопустима,

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

16 В становището си по възражението за недопустимост жалбоподателят моли Общия съд:

– да отхвърли възражението за недопустимост, повдигнато от Комисията,

– при условията на евентуалност, да се произнесе по възражението за недопустимост с решението по същество,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски във връзка с възражението за недопустимост.

17 С молба, подадена в секретариата на Общия съд на 22 февруари 2024 г., Румъния иска на основание член 143 от Процедурния правилник да встъпи в подкрепа на Комисията.

От правна страна

18 По силата на член 130, параграфи 1 и 7 от Процедурния правилник по искане на ответника Общият съд може да се произнесе по недопустимостта или липсата на компетентност, без да разглежда спора по същество. Тъй като в настоящия случай Комисията е поискала произнасяне по недопустимостта, Общият съд, като счита, че делото е достатъчно изяснено от материалите по преписката, решава да се произнесе по това искане, без да провежда докрай производството.

19 Комисията повдига възражение за недопустимост на жалбата, като твърди главно, че не е налице пряко засягане на жалбоподателя или на някой от неговите членове. При условията на евентуалност, тя счита, че обжалваното решение не представлява подзаконов акт по смисъла на член 263, четвърта алинея, трета част от изречението ДФЕС и че нито жалбоподателят, нито неговите членове са лично засегнати от това решение.

20 Жалбоподателят оспорва тези твърдения. Освен това, що се отнася до допустимостта на жалбата му както от негово име, така и от името на прокурорите, чиито интереси защитава, той поддържа, че с оглед на особеностите на настоящия случай условията за допустимост, установени в действащата съдебна практика, следва да бъдат смекчени.

21 Най-напред трябва да се припомни, че съгласно член 263, четвърта алинея ДФЕС всяко физическо или юридическо лице може да заведе иск срещу актовете, които са адресирани до него или които го засягат пряко и лично, както и срещу подзаконови актове, които го засягат пряко и които не включват мерки за изпълнение.

22 В случая следва да се констатира, че жалбоподателят не е адресат на обжалваното решение по смисъла на първата хипотеза по член 263, четвърта алинея ДФЕС.

23 При това положение следва да се установи дали жалбоподателят или някой от неговите членове са пряко засегнати от това решение.

24 Съгласно постоянната съдебна практика жалбите за отмяна, подадени от сдружения, се считат за допустими в три хипотези: първо, когато законова разпоредба изрично признава на професионалните сдружения поредица от процесуални права, второ, когато сдружението представлява интересите на членовете си, които от своя страна са процесуално легитимирани да обжалват, и трето, когато сдружението се индивидуализира в резултат на засягане на неговите собствени интереси в качеството на сдружение по-специално поради това че актът, чиято отмяна се иска, е засегнал положението му на преговаряща страна (вж. определение от 8 май 2019 г., Carvalho и др./Парламент и Съвет, T-330/18, непубликувано, EU:T:2019:324, т. 51 и цитираната съдебна практика).

По допустимостта на жалбата на жалбоподателя, действащ от свое име

25 Най-напред, жалбоподателят посочва, че е официално призната представителна организация на прокурорите, чиято цел е да защитава независимостта на съдебната власт, и по-общо правовата държава като ценност. По силата на ролята си за спазването на членове 2 и 19 ДЕС той имал институционален интерес да защитава тази ценност, както и процесуален интерес в съдебните производства, свързани с нейното спазване и укрепване. По-нататък, жалбоподателят бил привилегирован партньор на Комисията в рамките на мониторинга и изготвянето на докладите по МСП, поради което отмяната на Решение 2006/928 без провеждане на предварителни консултации с него накърнявала оправданите му правни очаквания. Накрая, жалбоподателят твърди, че е пряко засегнат от обжалваното решение, тъй като отмяната на Решение 2006/928 застрашавала работата му в областта на защитата на правовата държава.

26 Комисията оспорва доводите на жалбоподателя.

27 Що се отнася до първата хипотеза, посочена в припомнената в точка 24 по-горе съдебна практика, жалбоподателят не се позовава на наличието на законови разпоредби, които изрично му признават процесуални правомощия, и нито едно доказателство по преписката не позволява да се направи извод, че съществуват такива разпоредби.

28 Освен това, доколкото доводите на жалбоподателя, изложени в точка 25 по-горе, трябва да се тълкуват в смисъл, че за да осигури ефективна съдебна защита на прокурорите, по-специално с оглед на правовата държава като ценност, прогласена в член 2 ДЕС, следва да му се предоставят някои процесуални правомощия, трябва да се констатира, че нито една законова разпоредба не предоставя на жалбоподателя правомощия да осигурява такава защита в контекста на МСП. Ето защо жалбата му не може да бъде приета за допустима въз основа на първата хипотеза, посочена в точка 24 по-горе.

29 Що се отнася до третата хипотеза, посочена в припомнената в точка 24 по-горе съдебна практика, а именно засягането на собствените интереси на сдруженията, по-специално в качеството им на преговарящи страни, следва да се констатира, че жалбоподателят не твърди, че е налице такова засягане в неговия случай, а изтъква единствено ролята си на партньор на Комисията в рамките на МСП.

30 Обстоятелството, че той е бил „партньор“ на Комисията в рамките на МСП, обаче не е достатъчно, за да му се признае качеството на преговаряща страна по смисъла на съдебната практика, припомнена в точка 24 по-горе, в конкретния контекст на приемане на обжалваното решение. Следователно жалбата му не може да бъде приета за допустима и въз основа на третата хипотеза, посочена в тази точка.

31 С оглед на гореизложеното следва да се заключи, че жалбоподателят не отговаря на условията по първата и третата хипотеза, припомнени в точка 24 по-горе, и следователно не е процесуално легитимиран да обжалва от свое име.

32 Впрочем този извод не може да бъде поставен под въпрос от доводите на жалбоподателя, че отмяната на Решение 2006/928 с обжалваното решение накърнява оправданите му правни очаквания.

33 В това отношение трябва да се припомни, че според постоянната съдебна практика всеки правен субект, у когото институция на Европейския съюз е породила основателни надежди с конкретни уверения, които му е предоставила, има право да се позове на принципа на защита на оправданите правни очаквания. Такива уверения, независимо от формата, в която са дадени, представляват конкретни, безусловни и непротиворечиви сведения, произтичащи от оправомощени и достоверни източници. За сметка на това никой не може да твърди нарушение на този принцип при липсата на конкретни уверения, дадени му от администрацията (вж. решение от 8 май 2024 г., VB/ЕЦБ, T-124/23, непубликувано, EU:T:2024:294, т. 60 и цитираната съдебна практика).

34 В случая обаче жалбоподателят не е посочил по какъв начин Комисията му е дала конкретни, безусловни и непротиворечиви уверения по смисъла на цитираната в точка 33 по-горе съдебна практика, че Решение 2006/928 няма да бъде отменено. Освен това следва да се счете, че отмяната на това решение е била предвидима, тъй като съгласно член 37, втора алинея и член 38, втора алинея от Акта за присъединяване МСП е създаден само като временна мярка.

По допустимостта на жалбата на жалбоподателя, действащ от името на своите членове, чиито интереси защитава

35 Съгласно втората хипотеза, посочена в припомнената в точка 24 по-горе съдебна практика, сдруженията са процесуално легитимирани, когато представляват интересите на своите членове, които сами по себе си имат процесуална легитимация.

36 В случая жалбоподателят поддържа по същество, че неговите членове, в качеството си на прокурори, са пряко засегнати от обжалваното решение, тъй като отмяната на МСП с това решение може да ги изложи в по-голяма степен на дисциплинарни производства.

37 Освен това, като се основава на факта, че в решение от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393, т. 249), Съдът е приел, че целите, посочени в приложението към Решение 2006/928, имат директен ефект, жалбоподателят счита, че тези цели предоставят на прокурорите права с директен ефект, на които те могат да се позоват по-специално, за да оспорят незаконосъобразните дисциплинарни производства.

38 Така отмяната на Решение 2006/928 щяла да доведе до ограничаване на правата, на които прокурорите, срещу които са образувани такива дисциплинарни производства, могат да се позоват в своя защита. Освен това жалбоподателят добавя, че макар че членовете му винаги могат да се позоват на член 19, параграф 1 ДЕС и на член 325, параграф 1 ДФЕС, за да се защитят срещу незаконосъобразните дисциплинарни производства, предоставените с тези разпоредби права са по-малко ефикасни и с по-малък обхват от тези, с които разполагат по силата на МСП.

39 В това отношение жалбоподателят поддържа по същество, че материалният обхват на Решение 2006/928 е по-широк от този на член 325, параграф 1 ДФЕС, тъй като задължението на Румъния да се бори ефективно с корупцията, и по-специално с корупцията на високо равнище, което произтича от последните три цели, не се ограничава само до случаите на корупция, които засягат финансовите интереси на Съюза. Следователно Решение 2006/928 било по-подходящо за активиране на приложимостта на Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), като гарантира, че условието за прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата е изпълнено.

40 Комисията оспорва доводите на жалбоподателя.

41 Съгласно постоянната съдебна практика, за да може дадено физическо или юридическо лице да е пряко засегнато от мярката — предмет на обжалване, трябва да са налице две кумулативни условия, а именно оспорената мярка, от една страна, пряко да поражда последици в правното положение на това лице и от друга страна, да не оставя никакво право на преценка на своите адресати, на които е възложено изпълнението ѝ, което е с чисто автоматичен характер и произтича единствено от правната уредба на Съюза, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер (решение от 12 юли 2022 г., Nord Stream 2/Парламент и Съвет, C-348/20 P, EU:C:2022:548, т. 43 и цитираната съдебна практика).

42 За да се определи дали даден акт поражда последици в правното положение на дадено лице и следователно подлежи на обжалване по реда на член 263 ДФЕС, следва да се съобрази същността на акта и посочените последици да се преценят с оглед на обективни критерии като съдържанието на същия акт, като евентуално се държи сметка и за контекста на приемането му и правомощията на издалата го институция (вж. в този смисъл решение от 12 юли 2022 г., Nord Stream 2/Парламент и Съвет, C-348/20 P, EU:C:2022:548, т. 63 и цитираната съдебна практика).

43 В случая, най-напред, следва да се отбележи, че след като обжалваното решение отменя Решение 2006/928, то трябва да се разгледа с оглед на предмета, съдържанието и правния и фактически контекст, в който е прието Решение 2006/928 (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 24 октомври 2019 г., EPSU и Goudriaan/Комисия, T-310/18, EU:T:2019:757, т. 25 и цитираната съдебна практика). От това следва, че обжалваното решение може пряко да

породи правни последици в положението на румънските прокурори — членове на жалбоподателя, само доколкото самото Решение 2006/928 може да породи такива последици.

44 На първо място, що се отнася до предмета на Решение 2006/928 и до контекста, в който е прието, както следва от съображения 4 и 6 от него, въвеждането на МСП и определянето на целите са били насочени към приключване на присъединяването на Румъния към Съюза, за да се преодолеят недостатъците, констатирани от Комисията преди присъединяването, по-специално в областта на правосъдието и борбата с корупцията.

45 Впрочем, както уточнява Съдът, по-специално в решение от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393, т. 170), посочените цели отразяват поетите от Румъния специфични задължения и приетите от нея изисквания при приключването на преговорите за присъединяване на 14 декември 2004 г., посочени в приложение IX към Акта за присъединяване и отнасящи се по-специално до тези области.

46 Що се отнася до предмета и контекста на обжалваното решение, от член 1 от това решение, тълкуван в светлината на съображения 7—9 от него, следва, че то има за цел да отмени Решение 2006/928, тъй като Комисията е счела, че Румъния е изпълнила ангажиментите, поети към момента на присъединяването си към Съюза, и че четирите цели, определени в приложението към последното решение, са изпълнени в задоволителна степен.

47 На второ място, що се отнася до съдържанието на Решение 2006/928, както бе подчертано в точки 6 и 7 по-горе, това решение по същество е задължавало Румъния да постигне целите, посочени в приложението към него, а в член 1, първа алинея — да докладва всяка година на Комисията за напредъка, постигнат в това отношение. Освен това член 2 от посоченото решение е задължавал Комисията да изготвя доклади, в които да се анализира и оценява напредъкът, постигнат от Румъния по отношение на целите.

48 Що се отнася до съдържанието на обжалваното решение, съображения 4—8 от него извеждат на преден план етапите на напредъка, постигнат от Румъния по МСП, който е в основата на извода в съображение 9, че целите, определени в Решение 2006/928, са постигнати в задоволителна степен. Освен това, както бе подчертано в точка 12 по-горе, съображение 10 от обжалваното решение предвижда по същество, че Комисията ще продължи да наблюдава необходимите реформи в различните държави членки, включително в Румъния, посредством годишния цикъл в областта на върховенството на закона.

49 Следва да се добави, че в решение от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19 и C-195/19, EU:C:2021:393), след като в точки 166 и 167 от това решение отбелязва, че Решение 2006/928 като решение, прието на основание член 288, четвърта алинея ДФЕС, „е задължително в своята цялост“ за Румъния, Съдът уточнява правните последици както на целите, така и на докладите, изготвени от Комисията на основание член 2 от това решение.

50 Що се отнася до правните последици на целите, в точка 172 от решение от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393), Съдът постановява, че целите имат обвързващ характер за Румъния, поради което тази държава членка носи специфичното задължение

да ги постигне и да вземе подходящите мерки за осъществяването им в най-кратки срокове. Освен това Съдът постановява, че Румъния е длъжна се въздържа от прилагане на каквито и да било мерки, които биха могли да застрашат постигането на тези цели. В точка 249 от това решение Съдът уточнява също така, че тези цели са формулирани ясно и точно и не са обвързани с никакво условие, поради което имат директен ефект.

51 Що се отнася до правните последици на докладите, изготвени от Комисията въз основа на член 2 от Решение 2006/928, Съдът констатира, че тези доклади формулират изисквания към Румъния и ѝ дават препоръки за постигането на целите. В съответствие с принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС, Румъния трябва надлежно да вземе предвид посочените изисквания и препоръки и да се въздържа от приемане или оставяне в сила на мерки в областите, обхванати от наблюдаваните цели, които създават риск от компрометиране на предписания в същите изисквания и препоръки резултат.

52 От посочените в точки 44, 47 и 49—51 по-горе обстоятелства недвусмислено следва, че Решение 2006/928 налага на Румъния само задължения, а именно, първо, да вземе необходимите мерки за постигане на определените в приложението към това решение цели, второ, всяка година да представя на Комисията доклади за постигнатия в това отношение напредък, и трето, да отчита надлежно изискванията и препоръките, формулирани от Комисията в нейните доклади.

53 От това следва, че противно на твърдяното от жалбоподателя, Решение 2006/928 не предоставя никакво право на неговите членове, поради което не може да се счете, че то поражда преки последици в правното им положение. Обстоятелството, че Съдът е счел, че целите, посочени в приложението към това решение, имат директен ефект, е без значение в това отношение.

54 В подкрепа на този извод, на първо място, следва да се отбележи, че противно на твърдяното от жалбоподателя, само по себе си обстоятелството, че Съдът е признал директен ефект на целите, не означава непременно, че тези цели пораждат съответни права за прокурорите, на които те биха могли да се позоват пряко пред националния съд.

55 Във връзка с това следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда „във всички случаи, когато от гледна точка на съдържанието си разпоредбите на [даден акт на Съюза] са безусловни и достатъчно точни […], позоваване на тези разпоредби е възможно за оспорване на всички национални разпоредби, които не са съобразени с [този акт на Съюза]; такова позоваване е възможно и когато посочените разпоредби уреждат права, които правните субекти могат да противопоставят на държавата“ (в този смисъл вж. по-конкретно решения от 19 януари 1982 г. Becker, 8/81, EU:C:1982:7, т. 25, и от 28 ноември 2013 г., MDDP, C-319/12, EU:C:2013:778, т. 47 и цитираната съдебна практика).

56 Употребата на съюза „и“ означава, че принципът на директния ефект не се тълкува само в смисъла на съдебната практика, установена с решение от 5 февруари 1963 г., Van Gend „Loos“ (26/62, EU:C:1963:1), но и в смисъл, че от него се определят условия за упражняване на правомощието на националните юрисдикции да оставят без приложение всяка национална правна уредба или съдебна практика, която противоречи на правото на Съюза. Един прочит на точка 249 от решение от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393),

в светлината на текста на третия преюдициален въпрос по дело C-195/19, и на извършения от Съда анализ по този въпрос, показва, че Съдът е счел, че директен ефект на целите следва да признае именно с оглед на тази втора перспектива.

57 От това следва, че не може да се приеме доводът на жалбоподателя, че поради директния си ефект целите предоставят права на прокурорите, на които те могат да се позоват пред националните юрисдикции, за да оспорят по-специално незаконосъобразните дисциплинарни производства. Освен трябва да се отбележи, че жалбоподателят не е посочил никакво конкретно право, за което твърди, че е предоставено на прокурорите или по-конкретно на членовете на жалбоподателя.

58 На второ място, обстоятелството, че Съдът е приел, че целите имат директен ефект, не означава, както твърди жалбоподателят, че тези цели пораждат преки последици в правното положение на неговите членове и следователно, че същото се отнася и за тяхната отмяна.

59 В това отношение, най-напред, следва да се отбележи, че директният ефект на целите не означава, че частноправните субекти могат да оспорват премахването на тези цели, без да докажат, че това премахване само по себе си води до пряко и лично засягане на правното им положение, нещо, което в случая не е доказано.

60 По-нататък, следва да се припомни, че съдът на Съюза вече е постановил, че въпросът дали частноправен субект е пряко засегнат от акт на Съюза, на който не е адресат, трябва да се преценява както с оглед на целта на този акт (вж. в този смисъл решение от 3 април 2003 г., Royal Philips Electronics/Комисия, T-119/02, EU:T:2003:101, т. 276), така и на произтичащата от него правна уредба. Ако от съдържащите се в посочения акт разпоредби следва, че неговото действие се ограничава до отношенията между Съюза и държавата членка адресат, не може да се счита, че този акт произвежда правни последици за частноправните субекти (вж. в този смисъл решение от 4 май 2017 г., Green Source Poland/Комисия, T-512/14, EU:T:2017:299, т. 35, 37 и 45—64).

61 В случая обаче от посочените в точки 44, 45 и 47 по-горе обстоятелства недвусмислено следва, че целта на Решение 2006/928 е да се гарантира, че Румъния ще преодолее констатираните преди присъединяването недостатъци, по-специално в областта на правосъдието и борбата с корупцията, с оглед на приключване на процеса на присъединяване. От съдържащите се в това решение разпоредби ясно следва също, че неговото действие е ограничено до отношенията между Съюза и Румъния и че частноправните субекти, включително прокурорите, не са пряко или косвено засегнати от него.

62 Освен това от самата формулировка на целите следва, че макар тези цели да уреждат по-специално организацията на правораздаването в Румъния, те все пак не могат пряко да породят последици в правното положение на румънските прокурори, въпреки че предвид директния им ефект националният съд, служебно или по искане на правни субекти, включително прокурори, е могъл, преди отмяната на Решение 2006/928, да отбележи, че национална правна уредба им противоречи. Впрочем противното би означавало, че отмяната на всяка норма от правото на Съюза, за която е признато, че има директен ефект, ще засяга пряко правното положение на всички частноправни субекти, които преди отмяната са могли да се позовават на тази норма срещу национална норма. Такова разширяване на обхвата на първото условие за пряко засягане обаче не може да се приеме.

63 Накрая, следва да се отбележи, че макар Съдът вече да е приел, че в определени случаи свободата на преценка, с която разполагат държавите членки при прилагането на разпоредба от акт на Съюза, сама по себе си не е достатъчна, за да се приеме, че тази разпоредба няма директен ефект (вж. в този смисъл решения от 21 март 2013 г., Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, т. 29 и цитираната съдебна практика, от 14 януари 2021 г., RTS infra и Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, т. 47 и цитираната съдебна практика, и от 8 март 2022 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Директен ефект), C-205/20, EU:C:2022:168, т. 16—25 и цитираната съдебна практика), от друга страна, от практиката му следва, че наличието на свобода на преценка не позволява да се изпълни първото условие за пряко засягане (вж. в този смисъл решение от 12 юли 2022 г., Nord Stream 2/Parlement и Съвет, C-348/20 P, EU:C:2022:548, т. 74 и 76).

64 В случая обаче от самото естество на мерките, които Румъния е трябвало да приеме в изпълнение на Решение 2006/928, доколкото се отнасят по-специално до аспекти, свързани с организацията на съдебната ѝ система, следва, че тази държава членка е разполагала със свобода на преценка при приемането на тези мерки. В това отношение следва да се припомни, че Съдът последователно посочва, че организацията на правораздаването в държавите членки е от тяхната компетентност, като същевременно уточнява, че при упражняването на тази компетентност държавите членки са длъжни да спазват задълженията си, които произтичат от правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд), C-619/18, EU:C:2019:531, т. 52 и цитираната съдебна практика).

65 С оглед на гореизложеното следва да се заключи, че Решение 2006/928 не поражда преки последици в правното положение на членовете на жалбоподателя.

66 Като се има предвид обаче, че както бе посочено в точка 43 по-горе, обхватът на обжалваното решение трябва да се тълкува в светлината на обхвата на Решение 2006/928, което то отменя, следва да се приеме, че обжалваното решение също не може да се счита за пораждащо преки последици в правното положение на членовете на жалбоподателя.

67 Същевременно трябва да се припомни, че независимо от отмяната на Решение 2006/928 прокурорите, срещу които са образувани дисциплинарни производства, винаги могат да се позовават на съдебната защита, която черпят от правото на Съюза на основание член 19 ДЕС (вж. в този смисъл решение от 8 май 2024 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (Сдружения на магистрати), C-53/23, EU:C:2024:388, т. 34 и 39 и цитираната съдебна практика)

68 Освен това, що се отнася до доводите, които жалбоподателят извежда по същество от това, че отмяната с обжалваното решение на Решение 2006/928 поражда преки последици в правното положение на неговите членове, тъй като последното решение има по-широко приложно поле от член 325, параграф 1 ДФЕС, и че поради това то е могло в по-голяма степен да обоснове прилагане на Хартата по делата, свързани с борбата с корупцията, те трябва да се отхвърлят.

69 Всъщност следва да се отбележи, че както по същество изтъква Комисията, наред с правната уредба относно защитата на финансовите интереси на Съюза законодателят на Съюза е приел редица актове на вторичното право, които уреждат различни аспекти на борбата с корупцията като цяло, като например Конвенцията, съставена въз основа на член

К.3, параграф 2, буква в) от Договора за Европейския съюз, относно борбата с корупцията, в която са замесени длъжностни лица на Европейските общности или длъжностни лица на държавите — членки на Европейския съюз (ОВ C 195, 1997 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 11, стр. 195) и Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета от 22 юли 2003 година относно борбата с корупцията в частния сектор (ОВ L 192, 2003 г., стр. 54; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 122). Освен това трябва да се припомни, че по делото, по което е постановено решение от 25 януари 2024 г., Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (C-58/22, EU:C:2024:70, т. 42), което се отнася до дело за корупция, по което запитващата юрисдикция е отправила запитване до Съда по-специално във връзка с целите, посочени в приложението към Решение 2006/928, Съдът приема, че условието за прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата е изпълнено чрез посоченото по-горе рамково решение, без да е необходимо произнасяне по евентуалната релевантност на целите, посочени в приложението към това решение. От това следва, че противно на твърденията на жалбоподателя, Хартата може да се приложи по дела, свързани с борбата с корупцията, независимо от отмяната на Решение 2006/928.

70 От всички изложени по-горе съображения следва, че обжалваното решение не поражда преки последици в правното положение на членовете на жалбоподателя. Следователно не може да се счете, че това решение го засяга пряко.

71 Като се има предвид обаче, че условията, предвидени в член 263, четвърта алинея, втора част от изречението ДФЕС, припомнени в точка 41 по-горе, са кумулативни, следва да се приеме, че жалбоподателят няма процесуална легитимация да иска отмяна на обжалваното решение, като дори не е необходимо да се разглежда второто условие, посочено в тази разпоредба.

72 Освен това жалбоподателят не може да се позове и на третата част от изречението от член 263, четвърта алинея ДФЕС относно подзаконовите актове, с довода, че прокурорите, чиито интереси защитава, са процесуално легитимирани на основание на тази трета част от изречението. Всъщност условието жалбоподателят да е пряко засегнат от обжалвания акт има едно и също значение както във втората част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС, така и в третата част от изречението на тази разпоредба (вж. в този смисъл решение от 12 юли 2022 г., Nord Stream 2/Парламент и Съвет, C-348/20 P, EU:C:2022:548, т. 73). При това положение, след като не е налице пряко засягане от обжалваното решение, не следва да се проверява дали то представлява подзаконов акт по смисъла на третата част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС.

73 С оглед на гореизложеното и като се има предвид, че прокурорите, чиито интереси защитава жалбоподателят, сами по себе си нямат процесуална легитимация, жалбоподателят също не отговаря на условията за допустимост на жалбата въз основа на втората хипотеза, посочена в припомнената в точка 24 по-горе съдебна практика.

По смекчаването на условията за допустимост

74 Според жалбоподателя при обстоятелства като тези в настоящия случай условията за допустимост на жалбата трябва да бъдат смекчени. Всъщност според него условията за допустимост трябва да се прилагат с известна гъвкавост, по-специално поради императивните изисквания за ефективната съдебна защита и за правовата държава, основополагаща ценност на Съюза, която е част от самата му идентичност. Освен това,

като се позовава на решение на Европейския съд по правата на човека от 9 април 2024 г., Verein KlimaSeniorinnen Schweiz и др. с/у Швейцария (CE:ECHR:2024:0409JUD005360020), в което на основание член 6, параграф 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), този съд признава процесуалната легитимация на сдружение, създадено с цел да насърчава и прилага ефективни мерки за опазване на климата, жалбоподателят счита по същество, че доколкото съображенията за защита на правовата държава като ценност имат същото значение като съображенията за опазване на климата, подходът, произтичащ от това решение, следва да се приложи mutatis mutandis в настоящия случай. Освен това било за предпочитане да се уеднаквят изискванията за процесуална легитимация на сдруженията с оглед на присъединяването на Съюза към ЕКПЧ.

75 Трябва да се посочи, че макар несъмнено условията за допустимост, предвидени в член 263, четвърта алинея ДФЕС, да трябва да се тълкуват в светлината на основното право на ефективна съдебна защита, това тълкуване не трябва да води до неприлагане на условията, изрично предвидени в посочения договор (вж. решения от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 98 и цитираната съдебна практика, и от 28 април 2015 г., T & L Sugars et Sidul Açúcares/Комисия, C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 44 и цитираната съдебна практика).

76 По-специално предоставената от член 47 от Хартата закрила няма за цел да променя предвидената в Договорите система за съдебен контрол, и по-специално правилата, свързани с допустимостта на исковете или жалбите, подадени пряко пред юрисдикциите на Съюза (вж. решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 97 и цитираната съдебна практика).

77 Освен това предоставената от член 47 от Хартата закрила не изисква правният субект да може безусловно да подава жалба пряко пред юрисдикцията на Съюза за отмяна на актове на Съюза (решение от 28 октомври 2020 г., Associazione GranoSalus/Комисия, C-313/19 P, непубликувано, EU:C:2020:869, т. 62).

78 В случая, както следва от точки 31 и 73 по-горе, жалбоподателят не може да твърди, че е пряко засегнат от обжалваното решение нито от свое име, нито от името на своите членове, чиито интереси защитава.

79 Освен това, що се отнася до позоваването от жалбоподателя на подхода, следван от Европейския съд по правата на човека по отношение на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ в решението, посочено в точка 74 по-горе, достатъчно е да се припомни, че макар признатите в ЕКПЧ основни права да са част от правото на Съюза като общи принципи, както потвърждава член 6, параграф 3 ДЕС, и макар член 52, параграф 3 от Хартата да предвижда, че съдържащите се в нея права, съответстващи на права, гарантирани от ЕКПЧ, имат същия смисъл и обхват като дадените им в посочената конвенция, докато Съюзът не се присъедини към тази конвенция, тя не представлява юридически акт, формално интегриран в правния ред на Съюза. В съответствие с разясненията относно член 52 от Хартата параграф 3 от този член има за цел да осигури необходимата последователност между Хартата и ЕКПЧ, „без това да засяга автономността на правото на Съюза и на Съда на Европейския съюз“ (вж. решение от 2 септември 2021 г., LG и MH (Самоизпиране), C-790/19, EU:C:2021:661, т. 75 и цитираната съдебна практика).

80 При това положение смекчаването на условията за допустимост, както иска жалбоподателят, на практика би означавало да се изключи изрично посоченото в член 263, четвърта алинея ДФЕС условие за пряко засягане, което би било в противоречие със съдебната практика, припомнена в точка 75 по-горе.

81 Следва да се добави, че при всички положения съдебният контрол за спазването на правния ред на Съюза се осигурява, както следва от член 19, параграф 1 ДЕС, не само от Съда, но и от юрисдикциите на държавите членки. Всъщност посредством разпоредбите на членове 263 и 277 ДФЕС, от една страна, и член 267 ДФЕС, от друга страна, Договорът за функционирането на ЕС е установил завършена система от способи за защита и процедури, чиято цел е да осигурят контрола за законосъобразност на актовете на Съюза, поверявайки го на съда на Съюза (вж. решение от 28 април 2015 г., T & L Sugars et Sidul Açúcares/Комисия, C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 45 и цитираната съдебна практика).

82 В това отношение следва да се уточни, че в рамките на национално производство правните субекти имат правото да оспорват по съдебен ред законосъобразността на всяко решение или на всеки друг национален акт, свързан с прилагането към тях на акт на Съюза с общо приложение, като се позовават на недействителността на последния (вж. решение от 28 април 2015 г., T & L Sugars et Sidul Açúcares/Комисия, C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 46 и цитираната съдебна практика).

83 От това следва, че преюдициалното запитване за преценка на валидността представлява, също както жалбата за отмяна, средство за контрол на законосъобразността на актовете на Съюза (вж. решение от 28 април 2015 г., T & L Sugars et Sidul Açúcares/Комисия, C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 47 и цитираната съдебна практика).

84 В това отношение следва да се припомни, че когато национална юрисдикция счита, че едно или няколко основания за недействителност на акт на Съюза — изтъкнати от страните или евентуално повдигнати служебно — са основателни, тя трябва да спре производството и да сезира Съда с преюдициално запитване за преценка на валидността, тъй като само той е компетентен да установи недействителността на акт на Съюза (вж. решение от 28 април 2015 г., T & L Sugars et Sidul Açúcares/Комисия, C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 48 и цитираната съдебна практика).

85 Следователно по отношение на лицата, които не отговарят на условията на член 263, четвърта алинея ДФЕС за подаване на жалба пред юрисдикцията на Съюза, държавите членки трябва да предвидят система от способи за защита и производства, които да осигурят спазването на основното право на ефективна съдебна защита (вж. решение от 28 април 2015 г., T & L Sugars et Sidul Açúcares/Комисия, C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 49 и цитираната съдебна практика).

86 Това задължение на държавите членки е потвърдено и в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, съгласно който те „установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“. Подобно задължение произтича и от член 47 от Хартата, що се отнася до мерките, приети от държавите членки за прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата (вж. решение от 28 април 2015 г., T & L Sugars et Sidul Açúcares/Комисия, C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 50 и цитираната съдебна практика).

87 С оглед на гореизложеното повдигнатото от Комисията възражение за недопустимост трябва да се уважи и жалбата да се отхвърли като недопустима.

По молбата за встъпване на Румъния

88 Съгласно член 144, параграф 3 от Процедурния правилник, когато ответникът подаде възражение за недопустимост или за липса на компетентност по член 130, параграф 1 от посочения правилник, произнасянето по молбата за встъпване е възможно само след отхвърляне на възражението или след отлагане на произнасянето по него за решението по същество. От друга страна, съгласно член 142, параграф 2 от същия правилник предметът на встъпването отпада, по-специално когато жалбата е обявена за недопустима.

89 Като се има предвид обаче, че в случая възражението за недопустимост е уважено и следователно настоящото определение слага край на производството, няма основание за произнасяне по молбата за встъпване на Румъния.

По съдебните разноски

90 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като жалбоподателят е загубил делото, той трябва да бъде осъден да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на Комисията.

91 Освен това на основание член 144, параграф 10 от Процедурния правилник Румъния понася направените от нея съдебни разноски във връзка с молбата за встъпване.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (трети състав)

определи:

1) Отхвърля жалбата като недопустима.

2) Няма основание за произнасяне по молбата за встъпване на Румъния.

3) Осъжда Asociația Inițiativa pentru Justiție да понесе направените от него съдебни разноски, както и тези на Европейската комисия.

4) Румъния понася направените от нея съдебни разноски във връзка с молбата за встъпване.

Съставено в Люксембург на 3 февруари 2025 година.

Секретар
V. Di Bucci

Изпълняваща функцията на председател
P. Škvařilová-Pelzl