Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP SPLOŠNEGA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 3. februarja 2025*

„Ničnostna tožba – Odločba 2006/928/ES – Mehanizem za sodelovanje in preverjanje napredka Romunije pri izpolnjevanju posebej določenih meril na področjih reforme pravosodja in boja proti korupciji – Sklep (EU) 2023/1786 o razveljavitvi Odločbe 2006/928 – Neobstoj neposrednega nanašanja – Nedopustnost“

V zadevi T-1126/23,

Asociația Inițiativa pentru Justiție s sedežem v Constanți (Romunija), ki jo zastopata V.-D. Oanea, odvetnik, in C. Zatschler, SC,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo K. Herrmann, T. Maxian Rusche, P. Van Nuffel in I. Rogalski, agenti,

tožena stranka,

SPLOŠNO SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi P. Škvařilová-Pelzl v funkciji predsednice, I. Nõmm in D. Kukovec (poročevalec), sodnika,

sodni tajnik: V. Di Bucci,

na podlagi pisnega postopka, zlasti:

– ugovora nedopustnosti, ki ga je Komisija z ločeno vlogo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila 19. februarja 2024,

– stališča tožeče stranke glede ugovora nedopustnosti, vloženega v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 11. aprila 2024,

– predloga Romunije za intervencijo, vloženega v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 22. februarja 2024,

sprejema naslednji

* Jezik postopka: angleščina.

Sklep

1 Tožeča stranka, Asociația Inițiativa pentru Justiție, s tožbo na podlagi člena 263 PDEU predlaga razglasitev ničnosti Sklepa Komisije (EU) 2023/1786 z dne 15. septembra 2023 o razveljavitvi Odločbe 2006/928/ES o vzpostavitvi mehanizma za sodelovanje in preverjanje napredka Romunije pri izpolnjevanju posebej določenih meril na področjih reforme pravosodja in boja proti korupciji (UL 2023, L 229, str. 94, v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

Dejansko stanje in izpodbijani sklep

2 Ta zadeva je umeščena v kontekst obsežne reforme na področju pravosodja in boja proti korupciji v Romuniji, reforme, ki jo Evropska unija spremlja od leta 2007 na podlagi mehanizma za sodelovanje in preverjanje, uvedenega z Odločbo Komisije z dne 13. decembra 2006 o vzpostavitvi mehanizma za sodelovanje in preverjanje napredka Romunije pri izpolnjevanju posebej določenih meril na področjih reforme pravosodja in boja proti korupciji (2006/928/ES) (UL 2006, L 354, str. 56) ob pristopu Romunije k Uniji (v nadaljevanju: MeSP).

3 Tožeča stranka je poklicno združenje državnih tožilcev, ustanovljeno 14. novembra 2018, katerega namen je zagotoviti spoštovanje vrednote pravne države v Romuniji z zagotavljanjem zlasti spoštovanja pravic državnih tožilcev in njihove neodvisnosti.

4 Komisija Evropskih skupnosti je 13. decembra 2006 sprejela Odločbo 2006/928 na podlagi zlasti členov 37 in 38 Akta o pogojih pristopa Republike Bolgarije in Romunije in prilagoditvah pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL 2005, L 157, str. 203; v nadaljevanju: Akt o pristopu). Ta člena Komisijo pooblaščata, da sprejme ustrezne ukrepe v primeru neposredne nevarnosti, da bi Romunija povzročila hujšo nepravilnost v delovanju notranjega trga s tem, da ne bi izpolnila obveznosti, sprejetih v okviru pristopnih pogajanj, in neposredne nevarnosti hujših pomanjkljivosti Romunije pri spoštovanju prava Unije o območju svobode, varnosti in pravice.

5 Kot je Sodišče poudarilo zlasti v sodbi z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točki 157 in 158), je Odločba 2006/928 tak ukrep, ki je bil sprejet zaradi obstoja neposredne nevarnosti, kot je ta, omenjena v členih 37 in 38 Akta o pristopu. Kot je razvidno iz njenega Poročila o spremljanju napredka Bolgarije in Romunije pri pripravah na članstvo v EU z dne 26. septembra 2006 (COM(2006) 549 final), na katero napotuje uvodna izjava 4 te odločbe, je Komisija namreč ugotovila, da v Romuniji še vedno obstajajo pomanjkljivosti, zlasti na področjih pravosodja in boja proti korupciji, ter, da bi jih odpravila, Svetu Evropske unije predlagala, naj pristop te države pogoji z vzpostavitvijo mehanizma za sodelovanje in preverjanje.

6 Priloga k Odločbi 2006/928 je določala štiri merila, ki jih je Romunija morala izpolniti zlasti na področju reforme pravosodja in boja proti korupciji za reševanje navedenih pomanjkljivosti in zagotovitev sposobnosti institucij, pristojnih za izvajanje zakonodaje, da izvajajo in uporabljajo ukrepe, ki se sprejmejo za prispevanje k delovanju notranjega trga in območja svobode, varnosti in pravice. In sicer je prvo od teh meril določalo:

„[Romunija mora] [z]agotoviti preglednejše in učinkovitejše pravosodne postopke, zlasti s povečanjem zmogljivosti in odgovornosti vrhovnega sodnega sveta. Poročati in spremljati vpliv novega zakonika o civilnem postopku in novega kazenskega zakonika.“

7 Člena 1 in 2 Odločbe 2006/928 sta določala, da Romunija vsako leto Komisiji predloži poročilo o napredku pri izpolnjevanju posameznih meril iz Priloge k tej odločbi. Komisija pa je morala vsaj vsakih šest mesecev pripraviti poročila za Evropski parlament in Svet, ki so vsebovala njene pripombe in ugotovitve o poročilih, ki jih je predložila Romunija.

8 Naslovniki Odločbe 2006/928 so bile v skladu z njenim členom 4 vse države članice, kar je vključevalo Romunijo od njenega pristopa.

9 V skladu z uvodno izjavo 9 te odločbe je treba odločbo razveljaviti, ko bodo izpolnjena vsa merila.

10 Komisija je 15. septembra 2023 sprejela izpodbijani sklep.

11 Kot je razvidno iz uvodnih izjav od 7 do 9 tega sklepa, je Komisija v bistvu menila, da je ob upoštevanju napredka, ki ga je Romunija dosegla v okviru MeSP, kot je navedeno v njenem poročilu Parlamentu in Svetu z dne 22. novembra 2022 (COM(2022) 664 final), zlasti napredka pri krepitvi neodvisnosti in učinkovitosti sodstva s celovito prenovo pravosodnega sistema, ta država članica izpolnila zaveze, ki jih je sprejela ob pristopu k Uniji, in da so bila štiri merila iz Odločbe 2006/928 zadovoljivo izpolnjena.

12 Poleg tega bo Komisija, kot je navedeno v uvodni izjavi 10 izpodbijanega sklepa, še naprej sledila izvajanju reform tako s strani Romunije kot drugih držav članic v okviru letnega cikla mehanizma pravne države, ki je bil uveden s sporočilom z dne 17. julija 2019 Parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom „Krepitev pravne države v Evropski uniji: Akcijski načrt“ (COM(2019) 343 final). Komisija bo v okviru tega cikla pripravila letna poročila o pravni državi, vključno s priporočili državam članicam.

13 V skladu s členom 1 izpodbijanega sklepa se Odločba 2006/928 razveljavi.

Predlogi strank

14 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– razglasi izpodbijani sklep za ničen;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

15 Komisija v okviru ugovora nedopustnosti na podlagi člena 130(1) Poslovnika Splošnega sodišča Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrže kot očitno nedopustno;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

16 Tožeča stranka v stališču glede ugovora nedopustnosti Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– zavrne ugovor nedopustnosti, ki ga uveljavlja Komisija;

– podredno, odločanje o ugovoru nedopustnosti pridrži za končno odločbo;

– Komisiji naloži plačilo stroškov, povezanih z ugovorom nedopustnosti.

17 Romunija je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 22. februarja 2024 na podlagi člena 143 Poslovnika vložila predlog za intervencijo v podporo predlogom Komisije.

Pravo

18 Splošno sodišče lahko na podlagi člena 130(1) in (7) Poslovnika na predlog tožene stranke odloči o nedopustnosti ali nepristojnosti, ne da bi odločalo o zadevi po vsebini. Ker je v obravnavanem primeru Komisija predlagala, naj se odloči o nedopustnosti, bo Splošno sodišče odločilo o tem predlogu, ne da bi nadaljevalo postopek, saj meni, da je na podlagi listin iz spisa dejansko stanje dovolj razjasnjeno.

19 Komisija trdi, da je ta tožba nedopustna primarno zato, ker se izpodbijani sklep ne nanaša neposredno na tožečo stranko ali enega od njenih članov. Podredno trdi, da izpodbijani sklep ni predpis v smislu člena 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU in da se ta sklep ne nanaša posamično niti na tožečo stranko niti na nobenega od njenih članov.

20 Tožeča stranka te trditve izpodbija. Poleg tega v zvezi z dopustnostjo svoje tožbe, tako v svojem imenu kot v imenu državnih tožilcev, katerih interese zastopa, trdi, da bi bilo treba ob upoštevanju posebnosti obravnavane zadeve omiliti pogoje dopustnosti, kot so določeni v trenutni sodni praksi.

21 Najprej je treba spomniti, da lahko v skladu s členom 263, četrti odstavek, PDEU fizične ali pravne osebe vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.

22 V obravnavanem primeru tožeča stranka ni naslovnik izpodbijanega sklepa v smislu prvega primera iz člena 263, četrti odstavek, PDEU.

23 Zato je treba ugotoviti, ali se ta sklep neposredno nanaša nanjo ali enega od njenih članov.

24 V skladu z ustaljeno sodno prakso se ničnostne tožbe, ki jih vložijo združenja, štejejo za dopustne v treh primerih: prvič, kadar zakonska določba poklicnim združenjem izrecno priznava nekatere procesne sposobnosti, drugič, kadar združenje zastopa interese svojih članov, ki bi bili sami upravičeni vložiti tožbo, in tretjič, kadar je združenje individualizirano, ker so prizadeti njegovi lastni interesi, predvsem ker akt, za katerega se zahteva razglasitev ničnosti, vpliva na njegov pogajalski položaj (glej sklep z dne 8. maja 2019, Carvalho in drugi/Parlament in Svet, T-330/18, neobjavljen, EU:T:2019:324, točka 51 in navedena sodna praksa).

Dopustnost tožbe, ki jo je vložila tožeča stranka v svojem imenu

25 Tožeča stranka najprej trdi, da je formalno priznana reprezentativna organizacija državnih tožilcev, katere poslanstvo je braniti neodvisnost sodstva in na splošno vrednoto pravne države. Zaradi svoje vloge pri spoštovanju členov 2 in 19 PEU naj bi imela institucionalni interes za zaščito te vrednote in postopkovni interes v sodnih postopkih, povezanih s spoštovanjem in krepitvijo te vrednote. Dalje naj bi tožeča stranka bila privilegirana sogovornica Komisije v okviru spremljanja in priprave poročil v zvezi z MeSP, tako da naj bi se z razveljavitvijo Odločbe 2006/928

brez predhodnega posvetovanja z njo poseglo v njena legitimna pričakovanja. Nazadnje tožeča stranka navaja, da se izpodbijani sklep nanaša neposredno nanjo, ker razveljavitev Odločbe 2006/928 ogroža njeno delo na področju varstva pravne države.

26 Komisija izpodbija trditve tožeče stranke.

27 Kar zadeva prvi primer, omenjen v sodni praksi, navedeni v točki 24 zgoraj, se tožeča stranka ne sklicuje na obstoj zakonskih določb, ki bi jim izrecno priznavale procesne sposobnosti, in v spisu nič ne kaže na obstoj takih določb.

28 Poleg tega, kolikor je treba utemeljitev tožeče stranke, navedeno v točki 25 zgoraj, razlagati tako, da je treba za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva državnih tožilcev, zlasti glede na vrednoto pravne države iz člena 2 PEU, tožeči stranki priznati določene procesne prerogative, je treba ugotoviti, da nobena zakonska določba tožeči stranki ne priznava prerogativ za zagotovitev takega varstva v okviru MeSP. Zato ni mogoče ugotoviti, da je tožba dopustna glede na prvi primer, naveden v točki 24 zgoraj.

29 Kar zadevi tretji primer, omenjen v sodni praksi, navedeni v točki 24 zgoraj, ki se nanaša na prizadetost interesov združenj, zlasti kot pogajalcev, je treba ugotoviti, da tožeča stranka ni navedla, da bi bili v njenem primeru njeni interesi tako prizadeti, saj je izpostavila samo svojo vlogo sogovornice Komisije v okviru MeSP.

30 Vendar okoliščina, da je bila v tem okviru „sogovornica“ Komisije, ne zadostuje, da bi se ji priznal status pogajalke v smislu sodne prakse, navedene v točki 24 zgoraj, v posebnem kontekstu sprejetja izpodbijanega sklepa. Zato prav tako ni mogoče ugotoviti, da je tožba dopustna glede na tretji primer, naveden v tej točki.

31 Glede na navedeno je treba skleniti, da tožeča stranka ne izpolnjuje pogojev v zvezi s prvim in tretjim primerom iz točke 24 zgoraj in torej nima procesnega upravičenja v tej zadevi.

32 Poleg tega te ugotovitve ni mogoče ovreči z utemeljitvijo tožeče stranke, da se je s tem, da je bila z izpodbijanim sklepom razveljavljena Odločba 2006/928, poseglo v njena legitimna pričakovanja.

33 V zvezi s tem je treba spomniti, da ima v skladu z ustaljeno sodno prakso pravico do sklicevanja na načelo varstva legitimnih pričakovanj vsak pravni subjekt, ki mu je institucija Unije s tem, da mu je dala natančna zagotovila, vzbudila legitimna pričakovanja. Taka zagotovila, ne glede na obliko, v kateri so bila sporočena, so natančne, brezpogojne ter skladne informacije pooblaščenih in zanesljivih virov. Nasprotno pa se nihče ne more sklicevati na kršitev tega načela, kadar ni natančnih zagotovil, ki bi mu jih dala uprava (glej sodbo z dne 8. maja 2024, VB/BCE, T-124/23, neobjavljena, EU:T:2024:294, točka 60 in navedena sodna praksa).

34 V obravnavani zadevi pa tožeča stranka ni navedla, na kakšen način ji je Komisija dala natančna, brezpogojna in skladna zagotovila v smislu sodne prakse, navedene v točki 33 zgoraj, da Odločba 2006/928 ne bo razveljavljena. Poleg tega je treba upoštevati, da je bilo razveljavitev te odločbe mogoče pričakovati, saj je bil MeSP v skladu s členom 37, drugi odstavek, in členom 38, drugi odstavek, Akta o pristopu uveden le kot začasni ukrep.

Dopustnost tožbe tožeče stranke, ki deluje v imenu svojih članov, katerih interese brani

35 V skladu z drugim primerom, omenjenim v sodni praksi, navedeni v točki 24 zgoraj, imajo združenja procesno upravičenje, kadar zastopajo interese svojih članov, ki bi lahko sami vložili tožbe.

36 V obravnavani zadevi tožeča stranka v bistvu trdi, da izpodbijani sklep neposredno vpliva na njene člane kot državne tožilce, ker bi jih odprava MeSP s tem sklepom lahko dodatno izpostavila disciplinskim postopkom.

37 Poleg tega, sklicujoč se na dejstvo, da je Sodišče v sodbi z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 249), ugotovilo, da imajo merila, navedena v Prilogi k Odločbi 2006/928, neposredni učinek, tožeča stranka meni, da ta merila državnim tožilcem zagotavljajo pravice z neposrednim učinkom, na katere bi se lahko sklicevali zlasti za izpodbijanje nezakonitih disciplinskih postopkov.

38 Razveljavitev Odločbe 2006/928 naj bi tako imela za posledico omejitev pravic, na katere bi se lahko državni tožilci v takem disciplinskem postopku sklicevali pri svoji obrambi. Tožeča stranka še dodaja, da se njeni člani sicer še vedno lahko sklicujejo na člen 19(1) PEU in člen 325(1) PDEU za obrambo pred nezakonitimi disciplinskimi postopki, vendar so pravice, ki jih podeljujeta ti določbi, manj učinkovite in manj obsežne kot tiste, ki so jim na voljo na podlagi MeSP.

39 V zvezi s tem tožeča stranka v bistvu trdi, da je bilo stvarno področje uporabe Odločbe 2006/928 širše od področja uporabe člena 325(1) PDEU, ker obveznost Romunije, ki izhaja iz zadnjih treh meril, da se učinkovito bori proti korupciji, zlasti proti korupciji na visoki ravni, ni bila omejena na primere korupcije, ki škodijo finančnim interesom Unije. Zato je bila Odločba 2006/928 primernejša, da sproži uporabo Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), saj je zagotavljala izpolnitev pogoja v zvezi z izvajanjem prava Unije v smislu člena 51(1) Listine.

40 Komisija izpodbija trditve tožeče stranke.

41 V skladu z ustaljeno sodno prakso morata biti, da se ukrep, ki je predmet tožbe fizične ali pravne osebe, nanjo neposredno nanaša, izpolnjena dva kumulativna pogoja, in sicer, prvič, da ima ta ukrep neposredne učinke na pravni položaj te osebe in, drugič, da naslovnikom, ki so zadolženi za njegovo izvedbo, ne pušča nobene proste presoje, saj je ta izvedba povsem samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije, brez uporabe drugih vmesnih pravil (glej sodbo z dne 12. julija 2022, Nord Stream 2/Parlament in Svet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, točka 43 in navedena sodna praksa).

42 Za ugotovitev, ali ima neki akt učinke na pravni položaj neke osebe in je zato lahko predmet ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, se je treba osredotočiti na vsebino tega akta in te učinke presojati glede na objektivna merila, kot je vsebina navedenega akta, ob upoštevanju, po potrebi, okoliščin, v katerih je bil ta akt sprejet, in pristojnosti institucije, ki ga je sprejela (glej v tem smislu sodbo z dne 12. julija 2022, Nord Stream 2/Parlament in Svet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, točka 63 in navedena sodna praksa).

43 V obravnavani zadevi je treba najprej poudariti, da je treba izpodbijani sklep, ker je razveljavil Odločbo 2006/928, preučiti glede na cilj, vsebino ter pravni in dejanski okvir, v katerem je bila sprejeta Odločba 2006/928 (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 24. oktobra 2019, EPSU in Goudriaan/Komisija, T-310/18, EU:T:2019:757, točka 25 in navedena sodna praksa). Iz tega sledi, da ima lahko izpodbijani sklep neposredne pravne učinke na položaj romunskih državnih tožilcev, ki so člani tožeče stranke, le v delu, v katerem je lahko imela sama Odločba 2006/928 take učinke.

44 Na prvem mestu, kar zadeva cilj Odločbe 2006/928 in okvir, v katerem je bila sprejeta, kot izhaja iz uvodnih izjav 4 in 6 te odločbe, je bil cilj vzpostavitve MeSP in določitve meril dokončanje pristopa Romunije k Uniji, da bi se odpravile pomanjkljivosti, ki jih je Komisija ugotovila pred tem pristopom zlasti na področju pravosodja in boja proti korupciji.

45 Poleg tega, kot je Sodišče pojasnilo med drugim v sodbi z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 170), se z navedenimi merili konkretizirajo posebne zaveze in zahteve, ki jih je Romunija sprejela ob zaključku pristopnih pogajanj 14. decembra 2004 ter ki so navedene v Prilogi IX k Aktu o pristopu ter se med drugim nanašajo na ta področja.

46 Kar zadeva cilj in okvir izpodbijanega sklepa, iz člena 1 tega sklepa izhaja, če se razlaga glede na točke od 7 do 9 njegove obrazložitve, da je njegov namen razveljaviti Odločbo 2006/928 v delu, v katerem je Komisija menila, da je Romunija izpolnila navedene zaveze, ki jih je sprejela ob pristopu k Uniji, in da so bila štiri merila, opredeljena v prilogi k tej odločbi, zadovoljivo izpolnjena.

47 Na drugem mestu, kar zadeva vsebino Odločbe 2006/928, kot je bilo poudarjeno v točkah 6 in 7 zgoraj, navedena odločba v bistvu Romuniji nalaga obveznost, da izpolni merila, navedena v njeni prilogi, in vsako leto na podlagi njenega člena 1, prvi odstavek, Komisiji poroča o svojem napredku, doseženem pri tem. Poleg tega je bila z njo v členu 2 Komisiji naložena obveznost, da pripravi poročila za analizo in oceno napredka Romunije glede na ta merila.

48 Kar zadeva vsebino izpodbijanega sklepa, so v točkah od 4 do 8 njegove obrazložitve poudarjene stopnje napredka, ki ga je Romunija dosegla v okviru MeSP, kar je podlaga za ugotovitev v točki 9 obrazložitve, da so bila merila, določena v Odločbi 2006/928, zadovoljivo izpolnjena. Poleg tega, kot je bilo poudarjeno v točki 12 zgoraj, je v točki 10 obrazložitve izpodbijanega sklepa v bistvu navedeno, da bo Komisija še naprej spremljala potrebne reforme v različnih državah članicah, vključno z Romunijo, v okviru letnega cikla mehanizma pravne države.

49 Dodati je treba, da je Sodišče v sodbi z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393), potem ko je v točkah 166 in 167 te sodbe poudarilo, da je Odločba 2006/928 kot odločba, sprejeta na podlagi člena 288, četrti odstavek, PDEU, „v celoti zavezujoča“ za Romunijo, pojasnilo pravne učinke tako meril kot tudi poročil, ki jih je Komisija pripravila na podlagi člena 2 te odločbe.

50 Kar zadeva pravne učinke meril, je Sodišče v točki 172 sodbe z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393) odločilo, da so ta merila za Romunijo zavezujoča, tako da za to državo članico velja posebna obveznost, da izpolnjuje ta merila in sprejme ustrezne ukrepe za njihovo izpolnitev v čim krajšem času. Prav tako je Sodišče razsodilo, da se mora Romunija

izogniti izvajanju vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili izpolnitev teh meril. Sodišče je poleg tega v točki 249 te sodbe pojasnilo, da so ta merila oblikovana jasno in natančno ter ne vsebujejo nobenega pogoja, tako da imajo neposredni učinek.

51 Kar zadeva pravne učinke poročil, ki jih je Komisija sestavila na podlagi člena 2 Odločbe 2006/928, je Sodišče ugotovilo, da so v njih izražene zahteve za Romunijo in da vsebujejo priporočila tej državi članici za izpolnitev teh meril. V skladu z načelom lojalnega sodelovanja, določenim v členu 4(3) PEU, mora Romunija ustrezno upoštevati navedene zahteve in priporočila ter opustiti sprejetje ali ohranitev ukrepov na področjih, zajetih z navedenimi merili, ki bi lahko ogrozili rezultat, ki ga določajo prav te zahteve in priporočila.

52 Iz elementov, navedenih v točkah 44, 47 in od 49 do 51 zgoraj, je nedvoumno razvidno, da so bile z Odločbo 2006/928 Romuniji naložene le obveznosti, ki so obsegale, prvič, sprejetje ukrepov, potrebnih za izpolnjevanje meril iz Priloge k tej odločbi, drugič, letno predložitev poročil Komisiji o napredku v zvezi s tem in, tretjič, ustrezno upoštevanje zahtev in priporočil Komisije v njenih lastnih poročilih.

53 Iz tega sledi, da v nasprotju s trditvami tožeče stranke članom tožeče stranke z Odločbo 2006/928 ni bila podeljena nobena pravica, tako da ni mogoče šteti, da ima neposredne učinke na njihov pravni položaj. Okoliščina, da je Sodišče odločilo, da imajo merila, navedena v prilogi k tej odločbi, neposredni učinek, nima v zvezi s tem nobenega pomena.

54 V utemeljitev te ugotovitve je treba na prvem mestu poudariti, da v nasprotju s trditvijo tožeče stranke sama okoliščina, da je Sodišče priznalo neposredni učinek meril, ne more pomeniti, da ta merila nujno vključujejo ustrezne pravice državnih tožilcev, na katere bi se ti lahko neposredno sklicevali pred nacionalnim sodiščem.

55 V zvezi s tem je treba spomniti, da Sodišče nenehno poudarja, da se lahko „posameznik [...] nasproti vsem nacionalnim predpisom, ki niso v skladu z [aktom Unije], sklicuje na tiste določbe [tega akta Unije], ki so po vsebini brezpogojne in dovolj natančne; na te določbe se lahko sklicuje tudi, če določajo pravice, ki jih posameznik lahko uveljavlja proti državi“ (glej v tem smislu sodbi z dne 19. januarja 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, točka 25, in z dne 28. novembra 2013, MDDP, C-319/12, EU:C:2013:778, točka 47 in navedena sodna praksa).

56 Uporaba veznika „ali“ pomeni, da se načelo neposrednega učinka ne razlaga izključno v smislu, ki izhaja iz sodne prakse iz sodbe z dne 5. februarja 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1), temveč tudi kot pogoj za pooblastilo nacionalnih sodišč, da ne uporabijo nacionalne zakonodaje ali nacionalne sodne prakse, ki je v nasprotju s pravom Unije. Iz točke 249 sodbe z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393) glede na besedilo tretjega vprašanja za predhodno odločanje, postavljeno v zadevi C-195/19, in iz analize Sodišča v zvezi s tem vprašanjem izhaja, da je Sodišče menilo, da je treba neposredni učinek meril priznati s tega drugega vidika.

57 Iz tega sledi, da ni mogoče sprejeti utemeljitve tožeče stranke, da merila zaradi svojega neposrednega učinka državnim tožilcem podeljujejo pravice, na katere bi se lahko sklicevali pred nacionalnimi sodišči, da bi izpodbijali zlasti nezakonite disciplinske postopke. Poleg tega je treba ugotoviti, da tožeča stranka ni opredelila nobene posebne pravice, ki naj bi bila dodeljena državnim tožilcem ali, natančneje, njenim članom.

58 Na drugem mestu, dejstvo, da je Sodišče štelo, da imajo merila neposreden učinek, ne more pomeniti, kot trdi tožeča stranka, da so imeli neposredne učinke na pravni položaj njenih članov in da bi zato enako veljalo za njihovo odpravo.

59 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da neposredni učinek meril ne more pomeniti, da lahko posamezniki izpodbijajo odpravo teh meril, ne da bi dokazali, da ta odprava sama po sebi neposredno in posamično vpliva na njihov pravni položaj, česar v obravnavanem primeru niso storili.

60 Nato je treba spomniti, da je sodišče Unije že odločilo, da je treba vprašanje, ali se nek akt Unije nanaša neposredno na posameznika, ki ni bil njegov naslovnik, presojati ob upoštevanju tako cilja tega akta (glej v tem smislu sodbo z dne 3. aprila 2003, Royal Philips Electronics/Komisija, T-119/02, EU:T:2003:101, točka 276) kot tudi pravnega okvira, ki izhaja iz njega. Če iz določb v navedenem aktu izhaja, da so njegovi učinki omejeni na odnose med Unijo in državo članico naslovnico, za ta akt ni mogoče šteti, da ima pravne učinke za posameznike (glej v tem smislu sodbo z dne 4. maja 2017, Green Source Poland/Komisija, T-512/14, EU:T:2017:299, točke 35, 37 in od 45 do 64).

61 V obravnavani zadevi je iz elementov, navedenih v točkah 44, 45 in 47 zgoraj, nedvoumno razvidno, da je bil cilj Odločbe 2006/928 zagotoviti, da Romunija odpravi pomanjkljivosti, ugotovljene pred pristopom, zlasti na področju pravosodja in boja proti korupciji z namenom dokončanja postopka pristopa. Iz določb te odločbe je prav tako razvidno, da so bili njeni učinki omejeni na odnose med Unijo in Romunijo, ne da bi se navedena odločba neposredno ali posredno nanašala na posameznike, vključno z državnimi tožilci.

62 Poleg tega je že iz samega besedila meril razvidno, da ta merila, čeprav med drugim urejajo organizacijo pravosodja v Romuniji, nimajo neposrednih učinkov na pravni položaj romunskih državnih tožilcev, bi pa lahko nacionalno sodišče zaradi neposrednega učinka teh meril pred razveljavitvijo Odločbe 2006/928 po uradni dolžnosti ali na predlog pravnih subjektov, vključno z državnimi tožilci, odločilo, da je nacionalna zakonodaja v nasprotju z njimi. Nasprotna rešitev bi sicer pomenila, da bi razveljavitev katerega koli pravila Unije, za katerega se priznava, da ima neposredni učinek, neposredno vplivala na pravni položaj vseh posameznikov, ki so se pred to razveljavitvijo lahko sklicevali na to pravilo v razmerju do nacionalnega pravila. Take razširitve prvega pogoja neposrednega nanašanja ni mogoče sprejeti.

63 Nazadnje je treba poudariti, da je Sodišče sicer že odločilo, da v nekaterih primerih polje proste presoje, ki ga imajo države članice pri izvajanju določbe akta Unije, samo po sebi ne more zadostovati za ugotovitev, da ta določba nima neposrednega učinka (glej v tem smislu sodbe z dne 21. marca 2013, Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, točka 29 in navedena sodna praksa; z dne 14. januarja 2021, RTS infra in Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, točka 47 in navedena sodna praksa, in z dne 8. marca 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (neposredni učinek), C-205/20, EU:C:2022:168, točke od 16 do 25 in navedena sodna praksa), vendar iz sodne prakse izhaja, da obstoj polja proste presoje preprečuje, da bi bil prvi pogoj neposrednega nanašanja izpolnjen (glej v tem smislu sodbo z dne 12. julija 2022, Nord Stream 2/Parlament in Svet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, točki 74 in 76).

64 V obravnavanem primeru je iz same narave ukrepov, ki jih je morala Romunija sprejeti za izvajanje Odločbe 2006/928, v delu, v katerem so se nanašali zlasti na vidike organizacije njenega pravosodnega sistema, razvidno, da je imela ta država članica pri sprejetju teh ukrepov

diskrecijsko pravico. V zvezi s tem je treba spomniti, da Sodišče dosledno poudarja, da čeprav je organizacija pravosodja v državah članicah v pristojnosti teh držav, morajo države članice pri izvajanju te pristojnosti spoštovati obveznosti, ki zanje izhajajo iz prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča), C-619/18, EU:C:2019:531, točka 52 in navedena sodna praksa).

65 Glede na navedeno je treba skleniti, da Odločba 2006/928 ni imela neposrednih učinkov na pravni položaj članov tožeče stranke.

66 Ker je treba, kot je bilo poudarjeno v točki 43 zgoraj, področje uporabe izpodbijanega sklepa razlagati glede na področje uporabe Odločbe 2006/928, ki jo razveljavlja, je treba ugotoviti, da tudi za izpodbijani sklep ni mogoče šteti, da ima neposredne učinke na pravni položaj članov tožeče stranke.

67 Ob tem je treba spomniti, da se lahko državni tožilci, ki so predmet disciplinskih postopkov, ne glede na razveljavitev Odločbe 2006/928 še vedno sklicujejo na sodno varstvo, ki ga imajo na podlagi prava Unije na podlagi člena 19 PEU (glej v tem smislu sodbo z dne 8. maja 2024, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (Združenja sodnikov in tožilcev), C-53/23, EU:C:2024:388, točki 34 in 39 ter navedena sodna praksa).

68 Kar poleg tega zadeva utemeljitev tožeče stranke, ki izhaja v bistvu iz tega, da ima razveljavitev Odločbe 2006/928 z izpodbijanim sklepom neposredne učinke na pravni položaj njenih članov, ker ima navedena odločba širše področje uporabe kot člen 325(1) PDEU, in iz tega, da je zato bolj primerna, da sproži uporabo Listine v zadevah, povezanih z bojem proti korupciji, je treba to utemeljitev zavrniti.

69 Poudariti je namreč treba, da je zakonodajalec Unije, kot v bistvu trdi Komisija, poleg zakonodaje o zaščiti finančnih interesov Unije sprejel tudi več aktov sekundarne zakonodaje, ki urejajo različne vidike boja proti korupciji na splošno, kot sta zlasti Konvencija, pripravljena na podlagi člena K.3(2)(c) Pogodbe o Evropski uniji, o boju proti korupciji uradnikov Evropskih skupnosti ali uradnikov držav članic Evropske unije (UL 1997, C 195, str. 2) in Okvirni sklep Sveta 2003/568/PNZ z dne 22. julija 2003 o boju proti korupciji v zasebnem sektorju (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 182). Poleg tega je treba spomniti, da je Sodišče v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 25. januarja 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (C-58/22, EU:C:2024:70, točka 42), ki se je nanašala na korupcijsko zadevo, v kateri je predložitveno sodišče Sodišče spraševalo zlasti glede meril iz Priloge k Odločbi 2006/928, ugotovilo, da je pogoj izvajanja prava Unije v smislu člena 51(1) Listine izpolnjen z zgoraj navedenim okvirnim sklepom, ne da bi bilo treba odločiti o morebitni upoštevnosti meril iz priloge k tej odločbi. Iz tega izhaja, da se Listina v nasprotju s trditvijo tožeče stranke uporablja za zadeve, povezane z bojem proti korupciji, ne glede na razveljavitev Odločbe 2006/928.

70 Iz vseh navedenih elementov izhaja, da izpodbijani sklep nima neposrednih učinkov na pravni položaj članov tožeče stranke. Zato ni mogoče šteti, da se ta sklep neposredno nanaša nanjo.

71 Ker so pogoji iz člena 263, četrti odstavek, drugi del stavka, PDEU, kot so bili navedeni v točki 41 zgoraj, kumulativni, je treba ugotoviti, da tožeča stranka ne more imeti procesnega upravičenja za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, ne da bi se bilo treba opredeliti do drugega pogoja iz te določbe.

72 Tožeča stranka se poleg tega ne more sklicevati na člen 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU, ki se nanaša na predpise, ker naj bi imeli državni tožilci, katerih interese brani, procesno upravičenje na podlagi tega tretjega dela stavka. Pogoj, da se izpodbijani akt neposredno nanaša na tožečo stranko, ima namreč enak pomen tako v drugem delu stavka člena 263, četrti odstavek, PDEU kot v tretjem delu stavka te določbe (glej v glej v tem smislu sodbo z dne 12. julija 2022, Nord Stream 2/Parlament in Svet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, točka 73). V teh okoliščinah, ker se izpodbijani sklep ne nanaša neposredno na tožečo stranko, ni treba preučiti, ali gre za predpis v smislu člena 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU.

73 Glede na navedeno in glede na to, da državni tožilci, katerih interese brani tožeča stranka, sami nimajo pravice vložiti tožbe, tožeča stranka prav tako ne izpolnjuje pogojev, da bi bila njena tožba dopustna na podlagi drugega primera iz sodne prakse, navedene v točki 24 zgoraj.

Omilitev pogojev za dopustnost

74 Po navedbah tožeče stranke bi bilo treba v okoliščinah, kakršne so v obravnavani zadevi, omiliti pogoje za dopustnost tožbe. Tožeča stranka namreč meni, da je treba pogoje za dopustnost uporabljati z določeno mero prožnosti, zlasti zaradi nujnih zahtev učinkovitega sodnega varstva in pravne države, temeljne vrednote Unije, ki je del njene identitete. Poleg tega tožeča stranka, ki se opira na sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 9. aprila 2024, Verein Klimaseniorinnen Schweiz in drugi proti Švici (CE:ECHR:2024:0409JUD005360020), v kateri je to sodišče na podlagi člena 6(1) Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP), priznalo procesno upravičenje združenju, ustanovljenemu za spodbujanje in izvajanje učinkovitih ukrepov za varstvo podnebja, v bistvu meni, da bi bilo treba pristop, ki izhaja iz te sodbe, smiselno uporabiti v obravnavani zadevi, če so premisleki v zvezi z varstvom vrednote pravne države enako pomembni kot premisleki v zvezi z varstvom podnebja. Poleg tega naj bi bila z vidika bodočega pristopa Unije k EKČP zaželena uskladitev zahtev glede procesnega upravičenja združenj.

75 Poudariti je treba, da je treba pogoje za dopustnost iz člena 263, četrti odstavek, PDEU sicer razlagati ob upoštevanju temeljne pravice do učinkovitega sodnega varstva, vendar se pri tej razlagi ne sme odstopati od pogojev, ki so izrecno določeni z navedeno pogodbo (glej sodbi z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 98 in navedena sodna praksa, ter z dne 28. aprila 2015, T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija, C-456/13 P, EU:C:2015:284, točka 44 in navedena sodna praksa).

76 Natančneje, namen varstva iz člena 47 Listine ni spremeniti sistem sodnega nadzora, določen s Pogodbami, in zlasti pravila v zvezi z dopustnostjo tožb, vloženih neposredno pri sodiščih Unije (glej sodbo z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 97 in navedena sodna praksa).

77 Poleg tega varstvo, ki ga daje člen 47 Listine, ne zahteva, da mora imeti pravni subjekt brezpogojno možnost vložitve ničnostne tožbe neposredno pri sodišču Unije zoper akte Unije (sodba z dne 28. oktobra 2020, Associazione GranoSalus/Komisija, C-313/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:869, točka 62).

78 V obravnavani zadevi, kot je razvidno iz točk 31 in 73 zgoraj, tožeča stranka ne more trditi, da se izpodbijani sklep neposredno nanaša nanjo, niti v svojem imenu niti v imenu njenih članov, katerih interese brani.

79 Poleg tega, kar zadeva sklicevanje tožeče stranke na pristop Evropskega sodišča za človekove pravice glede člena 6(1) EKČP v sodbi, omenjeni v točki 74 zgoraj, je dovolj spomniti, da čeprav so, kot potrjuje člen 6(3) PEU, temeljne pravice, ki so priznane v EKČP, kot splošna načela del prava Unije in čeprav člen 52(3) Listine določa, da imajo pravice iz Listine, ki ustrezajo pravicam iz EKČP, enak pomen in obseg, kot sta zanje določena z navedeno konvencijo, ta konvencija, dokler Unija ne postane njena pogodbenica, ni pravni instrument, ki bi bil formalno vključen v pravni red Unije. V skladu s pojasnili k členu 52 Listine je namen odstavka 3 tega člena zagotoviti potrebno usklajenost med Listino in EKČP, „ne da bi to škodilo avtonomiji prava Unije in Sodišča Evropske unije“ (glej sodbo z dne 2. septembra 2021, LG et MH (Lastno pranje denarja), C-790/19, EU:C:2021:661, točka 75 in navedena sodna praksa).

80 V teh okoliščinah bi omilitev pogojev za dopustnost, kot jo predlaga tožeča stranka, dejansko pomenila odpravo pogoja neposrednega nanašanja, ki je izrecno določen v členu 263, četrti odstavek, PDEU, kar bi bilo v nasprotju s sodno prakso, navedeno v točki 75 zgoraj.

81 Dodati je treba, da sodnega nadzora nad spoštovanjem pravnega reda Unije, kot je razvidno iz člena 19(1) PEU, nikakor ne zagotavlja samo Sodišče, ampak ga zagotavljajo tudi sodišča držav članic. Pogodba DEU s členoma 263 in 277 na eni strani in s členom 267 na drugi strani namreč vzpostavlja celosten sistem pravnih sredstev in postopkov, ki zagotavljajo nadzor nad zakonitostjo aktov Unije, ta nadzor pa je zaupan sodišču Unije (glej sodbo z dne 28. aprila 2015, P T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija, C-456/13, EU:C:2015:284, točka 45 in navedena sodna praksa).

82 Glede tega je treba pojasniti, da imajo pravni subjekti v nacionalnem postopku pravico izpodbijati katero koli nacionalno odločbo ali akt o uporabi splošnega akta Unije v zvezi z njimi s sklicevanjem na njegovo neveljavnost (glej v tem smislu sodbo z dne 28. aprila 2015, P T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija, C-456/13, EU:C:2015:284, točka 46 in navedena sodna praksa).

83 Iz tega je razvidno, da predlog za presojo veljavnosti pomeni, ravno tako kot ničnostna tožba, način nadzora nad zakonitostjo aktov Unije (glej sodbo z dne 28. aprila 2015, P T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija, C-456/13, EU:C:2015:284, točka 47 in navedena sodna praksa).

84 Glede tega je treba opozoriti, da mora nacionalno sodišče, če presodi, da je eden ali več razlogov za neveljavnost akta Unije, ki ga navajajo stranke oziroma se nanj glede na okoliščine primera pazi po uradni dolžnosti, utemeljen, prekiniti odločanje in Sodišču predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe glede presoje veljavnosti, saj je to edino pristojno za ugotavljanje neveljavnosti akta Unije (glej sodbo z dne 28. aprila 2015, P T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija, C-456/13, EU:C:2015:284, točka 48 in navedena sodna praksa).

85 V zvezi z osebami, ki ne izpolnjujejo pogojev iz člena 263, četrti odstavek, PDEU za vložitev tožbe pri sodišču Unije, so torej države članice zavezane določiti sistem pravnih sredstev in postopkov, ki lahko zagotovi spoštovanje temeljne pravice do učinkovitega sodnega varstva (glej sodbo z dne 28. aprila 2015, P T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija, C-456/13, EU:C:2015:284, točka 49 in navedena sodna praksa).

86 Ta obveznost držav članic je bila potrjena s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU, v skladu s katerim te „vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije“. Taka obveznost izhaja tudi iz člena 47 Listine v zvezi z ukrepi

držav članic za izvajanje prava Unije v smislu člena 51(1) Listine (glej sodbo z dne 28. aprila 2015, T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija, C-456/13 P, EU:C:2015:284, točka 50 in navedena sodna praksa).

87 Glede na navedeno je treba ugovoru nedopustnosti, ki ga uveljavlja Komisija, ugoditi in tožbo zavreči kot nedopustno.

Predlog za intervencijo, ki ga je vložila Romunija

88 V skladu s členom 144(3) Poslovnika se, kadar tožena stranka vloži ugovor nedopustnosti ali nepristojnosti iz člena 130(1) navedenega poslovnika, o predlogu za intervencijo odloči šele po zavrnitvi ugovora ali po sprejetju odločitve, da se odločanje o ugovoru pridrži za končno odločbo. Poleg tega člen 142(2) Poslovnika določa, da intervencija postane brezpredmetna, če se tožba razglasi za nedopustno.

89 Ker se je v tej zadevi ugovoru nedopustnosti ugodilo in ker se s tem sklepom postopek konča, se postopek v zvezi s predlogom Romunije za intervencijo ustavi.

Stroški

90 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Tožeča stranka ni uspela, zato se ji v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo stroškov.

91 Poleg tega Romunija na podlagi člena 144(10) Poslovnika nosi svoje stroške, povezane s predlogom za intervencijo.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (tretji senat)

sklenilo:

1. **Tožba se zavrže kot nedopustna.**

2. **Postopek v zvezi s predlogom Romunije za intervencijo se ustavi.**

3. **Asociația Inițiativa pentru Justiție se naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Evropske komisije.**

4. **Romunija nosi svoje stroške, povezane s predlogom za intervencijo.**

V Luxembourgu, 3. februarja 2025.

Sodni tajnik
V. Di Bucci

V funkciji predsednice
P. Škvařilová-Pelzl