Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS BESLUT (fjärde avdelningen)

den 26 oktober 2023 *

”Talan om ogiltigförklaring – Institutionell rätt – Fullständig tillämpning av bestämmelserna i Schengenregelverket i Rumänien – Rättsakt mot vilken talan kan väckas föreligger inte – Erforderlig enhällighet har inte uppnåtts – Delvis uppenbart att talan ska avvisas – Begäran om tidsfrist för övertagande av talan – Delvis uppenbart att behörighet saknas”

I mål T-48/23,

Eugen Tomac, Bryssel (Belgien), företrädd av advokaten R. Duta,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd,

svarande,

meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen),

sammansatt av ordföranden R. da Silva Passos (referent) samt domarna S. Gervasoni och I. Reine,

justitiesekreterare: V. Di Bucci,

följande

Beslut

1 Sökanden, Eugen Tomac, har med stöd av artikel 263 FEUF yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara Europeiska unionens råds ”beslut” av den 8 december 2022 att inte anta utkastet till rådets beslut nr 15218/22 om fullständig tillämpning av bestämmelserna i Schengenregelverket i Bulgarien och Rumänien (nedan kallat utkast nr 15218/22) och att tribunalen, för det fall sökande inte beviljas ställning som privilegierad sökande, bevilja en tidsfrist som gör det möjligt för Europaparlamentet eller någon annan av Europeiska unionens institutioner eller en nationell institution att i denna egenskap i förekommande fall överta talan.

* Rättegångsspråk: franska.

Bakgrund

2 Schengenregelverket – i den mening som avses i artikel 1, där det hänvisas till bilaga A till rådets beslut 1999/435/EG av den 20 maj 1999 om fastställande av Schengenregelverket, i enlighet med relevanta bestämmelser i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Fördraget om Europeiska unionen, i syfte att besluta om den rättsliga grunden för samtliga de bestämmelser och beslut som utgör Schengenregelverket (EGT L 176, 1999, s. 1) – är ett regelverk som syftar till ett gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna i Schengenområdets medlemsstater.

3 Genom Amsterdamfördraget fogades protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar till EU-fördraget och EG-fördraget (EGT C 340, 1997, s. 93). Protokoll (nr 19) om Schengenregelverket införlivat inom Europeiska unionens ramar, fogat till EU-fördraget (EUT C 115, 2008, s. 290), fogades därefter till Lissabonfördraget (EUT C 83, 2010, s. 290).

4 Vad särskilt gäller Rumänien föreskrivs följande i artikel 4.1 och 4.2 i protokollet om villkoren och bestämmelserna för Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen (EUT L 157, 2005, s. 29) (nedan kallat protokollet till akten om Rumäniens anslutning till unionen) till 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):

”1. Bestämmelserna i Schengenregelverket … införlivat inom Europeiska unionens ramar, och i de rättsakter som grundas på detta eller på annat sätt har samband med detta, enligt förteckningen i bilaga II, samt i eventuella ytterligare sådana rättsakter som antagits före anslutningen, skall vara bindande för och tillämpas i [Republiken] Bulgarien och Rumänien från och med dagen för anslutningen.

2. De bestämmelser i Schengenregelverket, som det införlivats inom Europeiska unionens ramar, och i rättsakter som grundas på detta eller på annat sätt har samband med detta, vilka inte avses i punkt 1 skall visserligen vara bindande för [Republiken] Bulgarien och Rumänien från och med dagen för anslutningen men skall inte tillämpas i respektive stat förrän efter ett europeiskt beslut av rådet när det i enlighet med tillämpliga Schengenutvärderingsförfaranden har kontrollerats att de nödvändiga villkoren för tillämpning av samtliga delar av regelverket är uppfyllda i den staten.

Rådet skall fatta sitt beslut, efter att ha hört Europaparlamentet, med enhällighet bland de medlemmar som företräder regeringarna i de medlemsstater för vilka tillämpningen av de bestämmelser som avses i denna punkt redan har inletts och företrädaren för regeringen i den medlemsstat för vilken tillämpningen av bestämmelserna skall inledas. …”

5 Efter sin anslutning till unionen den 1 januari 2007 vidtog Rumänien mellan åren 2009 och 2011 en rad åtgärder inom ramen för Schengenutvärderingsförfarandena i syfte att uppfylla kriterierna för att få till stånd en fullständig tillämpning av bestämmelserna i Schengenregelverket.

6 Den 29 september 2010 och den 8 juli 2011 utarbetade rådets ordförandeskap ett första utkast till ett beslut från rådet om fullständig tillämpning av bestämmelserna i Schengenregelverket i Republiken Bulgarien och Rumänien, som den därefter ändrade, nämligen utkast nr 14142/10, nu utkast nr 14142/1/10 (nedan kallat utkast nr 14142/10).

7 Genom resolution av den 8 juni 2011 om utkast nr 14142/10 (EUT CE 380, 2012, s. 160) ställde sig Europaparlamentet bakom utkastet.

8 I sina slutsatser av den 9 juni 2011 om slutförandet av utvärderingen av Rumäniens beredskap att genomföra alla Schengenregelverkets bestämmelser (9166/3/11 REV 3) noterade rådets grupp för Schengenfrågor i sammansättningen för ”Schengenutvärdering” att Schengenutvärderingsförfarandena med avseende på Rumänien hade avslutats. Gruppen konstaterade att villkoren på alla områden av Schengenregelverket var uppfyllda i Rumänien och drog slutsatsen att rådet således kunde fatta det beslut som avses i artikel 4.2 i protokollet till akten om Rumäniens anslutning till unionen.

9 Trots att man den 24 juni 2011 hade kommit överens om att beslutet om Rumäniens anslutning till Schengenområdet skulle fattas senast i september 2011, sköt rådet vid ett möte den 22 september 2011 upp omröstningen om antagandet av detta beslut.

10 Genom resolutionen av den 13 oktober 2011 om Bulgariens och Rumäniens anslutning till Schengenområdet (EUT CE 94, 2013, s. 13) upprepade Europaparlamentet sitt stöd för Rumäniens anslutning till Schengenområdet. Parlamentet uppmanade rådet att vidta de åtgärder som krävdes för detta ändamål.

11 Utkast nr 14302/3/11 av den 7 december 2011 till rådets beslut, som utarbetats av rådets ordförandeskap, ledde inte till någon omröstning i rådet vid det möte som hölls den 9 december 2011.

12 Genom resolutionen av den 11 december 2018 om fullständig tillämpning av bestämmelserna i Schengenregelverket i Bulgarien och Rumänien: avskaffande av kontroller vid de inre land-, sjö- och luftgränserna (EUT C 388, 2020, s. 18) uppmanade parlamentet rådet att dels så snart som möjligt lägga fram ett nytt utkast till beslut om fullständig tillämpning av bestämmelserna i Schengenregelverket i Rumänien, på grundval av utkast nr 14142/10, dels genom en enda rättsakt fatta ett omedelbart beslut för att avskaffa gränskontrollerna vid de inre gränserna.

13 I ett första meddelande till Europaparlamentet och rådet av den 2 juni 2021 med titeln ”En strategi för ett fullt fungerande och motståndskraftigt Schengenområde” (COM(2021) 277 final), och därefter i ett andra meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén av den 24 maj 2022 med titeln ”Rapport om Schengenläget 2022” (COM(2022) 0301 final) bekräftade Europeiska kommissionen därefter att Rumänien uppfyllde de nödvändiga villkoren för att bestämmelserna i Schengenregelverket skulle kunna erkännas tillämpning i nämnda medlemsstat och uppmanade rådet att vidta nödvändiga åtgärder för detta ändamål.

14 Genom resolutionen av den 18 oktober 2022 om Rumäniens och Bulgariens anslutning till Schengenområdet (EUT C 149, 2023, s. 11), uppmanade Europaparlamentet på nytt rådet att göra vad som krävdes för att anta ett beslut om fullständig tillämpning av bestämmelserna i Schengenregelverket i Rumänien före slutet av år 2022.

15 I en expertrapport av den 21 oktober 2022, som upprättats på uppdrag av kommissionen inom ramen för ett frivilligt undersökningsuppdrag i Bulgarien och Rumänien om tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket sedan år 2011 (13906/22), bekräftades slutsatserna från de utvärderingsförfaranden som avslutades år 2011. I rapporten angavs också att Rumänien hade genomfört Schengenregelverket och tillhörande verktyg, och till och med hade stärkt

tillämpningen av det inom samtliga områden. I ett meddelande till Europaparlamentet och rådet av den 16 november 2022 med titeln ”Ett starkare Schengen genom att Bulgarien, Rumänien och Kroatien fullt ut deltar i området utan inre gränskontroller” (COM(2022) 636 final) förnyade kommissionen sin uppmaning till rådet att låta Rumänien ansluta sig till Schengenområdet.

16 Den 29 november 2022 upprättade rådets ordförandeskap, på grundval av artikel 4.2 i protokollet till akten om Rumäniens anslutning till unionen, utkast nr 15218/22.

17 Den 8 december 2022 sammanträdde rådets grupp för rättsliga och inrikes frågor (RIF) inom ramen för den politiska styrningen av Schengenområdet (det vill säga Schengenrådet) och den icke-lagstiftande verksamheten för att besluta om utkast nr 15218/22. Frågan fanns upptagen i punkt 3 a på dagordningen, och där angavs att en omröstning kunde begäras för ett eventuellt antagande. Utkast nr 15218/22 blev på grund av bristande enhällighet mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar inte antaget vid mötet.

18 Sökanden är ledamot av Europaparlamentet och rumänsk medborgare.

19 I ett mejl av den 15 december 2022 frågade sökanden generaldirektören för rättsliga och inrikes frågor vid rådets generalsekretariat om hon skulle kunna delge honom resultatet från omröstningen om den fullständiga tillämpningen av Schengenregelverket i Rumänien – en fråga som hade förts upp på dagordningen för rådets möte den 8 december 2022 – samt mötesprotokollet eller rapporten från detta möte.

20 Generaldirektören för rättsliga och inrikes frågor vid rådets generalsekretariat angav i sitt svar till sökanden, genom ett mejl av den 16 december 2022, att det var riktigt att utkast nr 15218/22 inte hade antagits under det aktuella mötet, samt att det rörde sig som överläggningar angående en icke offentlig rättsakt som inte utgjorde någon lagstiftningsakt, varför omröstningsresultaten i enlighet med artiklarna 8 och 9 i rådets arbetsordning inte offentliggjordes. Hon tillade att protokollet från detta förfarande inte heller gjordes tillgängligt för allmänheten.

Sökandens yrkanden

21 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara rådets ”beslut” av den 8 december 2022 att inte anta utkast nr 15218/22,

– för det fall han inte beviljas ställning som privilegierad sökande, bevilja en tidsfrist som gör det möjligt för Europaparlamentet eller någon annan av Europeiska unionens institutioner eller en nationell institution att i denna egenskap i förekommande fall överta talan, och

– förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

22 Enligt artikel 126 i tribunalens rättegångsregler får tribunalen, om det är uppenbart att den saknar behörighet att pröva talan eller om det är uppenbart att talan inte kan tas upp till prövning, när som helst avgöra målet genom särskilt uppsatt beslut som är motiverat, utan vidare handläggning.

23 I detta fall anser tribunalen att handlingarna i målet innehåller tillräckliga upplysningar och beslutar med tillämpning av denna artikel att avgöra målet utan vidare handläggning.

24 Tribunalen erinrar inledningsvis om att frågan huruvida talan kan tas upp till prövning utgör en grund avseende tvingande rätt som tribunalen ska pröva ex officio. Detta innebär att det inte krävs att svaranden bestrider att talan kan tas upp till prövning för att tribunalen ska kunna meddela ett beslut med stöd av artikel 126 i rättegångsreglerna. Vid bedömningen av huruvida det är uppenbart att talan inte kan tas upp till sakprövning saknar det i förevarande fall således betydelse att ansökan inte har delgetts svaranden och att denne således inte har kunnat göra gällande att det är uppenbart att talan inte kan tas upp till sakprövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 2020, Credito Fondiario/CRU, C-69/19 P, EU:C:2020:178, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

25 Det följer av fast rättspraxis avseende upptagande till sakprövning av en talan om ogiltigförklaring, att såväl den angripna rättsaktens innehåll som avsikten hos dess upphovsmän ska beaktas när en sådan rättsakt ska kvalificeras. Alla akter – oavsett slag eller form – som antas av institutionerna varigenom en institution slutgiltigt fastställer sin ståndpunkt efter ett administrativt förfarande och vilka är avsedda att ha bindande rättsverkningar utgör i princip sådana akter mot vilka talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/kommissionen, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punkt 42, dom av den 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punkt 52, och dom av den 19 november 2013, kommissionen/rådet, C-63/12, EU:C:2013:752, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

26 Det är mot bakgrund av dessa principer som det ska prövas huruvida rådets underlåtenhet att anta utkast nr 15218/22 i förevarande fall utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF.

27 Det är riktigt, såsom sökanden har understrukit, att det framgår av artikel 4.2 i protokollet till akten om Rumäniens anslutning till unionen att ett beslut av rådet om fullständig tillämpning av bestämmelserna i Schengenregelverket i Rumänien kan antas först efter det att det, i enlighet med Schengenutvärderingsförfarandena, har kontrollerats att de nödvändiga villkoren för tillämpning av samtliga berörda delar av Schengenregelverket är uppfyllda i den medlemsstaten (se ovan punkt 4). Det är också riktigt att denna kontroll i förevarande fall avslutades genom antagandet den 9 juni 2011 av slutsatserna från sammansättningen för ”Schengenutvärdering” av rådets grupp för Schengenfrågor (se ovan punkt 8).

28 Det ska emellertid understrykas att det av samma bestämmelser framgår att slutförandet av Schengenutvärderingsförfarandena, och nämnda kontroll, endast utgör ett steg i förfarandet, som ska följas av ett samråd med parlamentet, vilket i sin tur ska följas av ett beslut från rådet om fullständig tillämpning av bestämmelserna i Schengenregelverket i Rumänien.

29 Det följer framför allt av artikel 4.2 andra stycket i protokollet till akten om Rumäniens anslutning till unionen att rådet endast kan anta ett sådant beslut om det råder enhällighet bland dem av dess medlemmar som företräder regeringarna i de medlemsstater i förhållande till vilka bestämmelserna i Schengenregelverket redan har börjat tillämpas och företrädaren för Rumäniens regering, i förhållande till vilken dessa bestämmelser ska träda i kraft.

30 Det betyder att ett sådant beslut av rådet som avses i artikel 4.2 i protokollet till akten om Rumäniens anslutning till unionen, även om Schengenutvärderingsförfarandena har slutförts, kan komma till stånd – och därmed medföra bindande rättsverkningar för sökanden – endast efter ett enhälligt antagande under de villkor som angetts ovan i punkt 29 (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 13 juli 2004, kommissionen/rådet, C-27/04, EU:C:2004:436, punkt 30).

31 I förevarande fall ska det understrykas att den enhällighet som krävdes inte uppnåddes bland företrädarna för de berörda medlemsstaternas regeringar i rådet vid omröstningen om utkast nr 15218/22 (se ovan punkt 17), detta trots slutförandet av Schengenutvärderingsförfarandena och antagandet av parlamentets resolutioner av den 8 juni och den 13 oktober 2011, den 11 december 2018 och den 18 oktober 2022.

32 Vidare ska det påpekas att det i artikel 4 i protokollet till akten om Rumäniens anslutning till unionen inte fastställs någon tidsram inom vilken rådet ska fatta eller anses ha fattat det beslut som avses i punkt 2 i nämnda bestämmelse.

33 Det skulle således strida mot ordalydelsen i denna artikel, i vilken det uttryckligen föreskrivs ett förfarande i flera steg och utan något fastställande av en tidsram för detta, att låta det faktum att de föregående stegen i förfarandet har avslutats få till följd att rådet förlorar sin befogenhet att, med enhällighet bland företrädarna för de berörda medlemsstaternas regeringar, anta ett beslut i den mening som avses i nämnda artikel. Innan något sådant beslut fattats i formell mening, under de villkor som det erinras om ovan i punkt 29, kan slutförandet av dessa steg, eller ett annat ställningstagande från en unionsinstitution, således inte få någon bindande verkan för dessa företrädare eller grunda en presumtion för att de intagit en viss ståndpunkt.

34 Det är således fortfarande möjligt för rådet att på nytt ta upp utkast nr 15218/22 på dagordningen för ett nytt möte och för rådets ordförandeskap att utarbeta ett nytt utkast till rådets beslut om fullständig tillämpning av bestämmelserna i Schengenregelverket i Rumänien. Om så sker innebär omröstningen om utkast nr 15218/22 således inte att det som gjorts under de steg som ska föregå rådets antagande av ett beslut i den mening som avses i artikel 4.2 i protokollet till akten om Rumäniens anslutning till unionen blir ogjort, det vill säga att hela det förfarande som föreskrivs i denna artikel med andra ord måste göras om.

35 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar tribunalen följande. Det har på grund av bristande enhällighet inte fattats något beslut av rådet i den mening som avses i artikel 4.2 i protokollet till akten om Rumäniens anslutning till unionen, och den omröstning som resulterade i att utkast nr 15218/22 inte antogs är inte i sig att likställa med en vägran från rådets sida att i framtiden fatta ett sådant beslut.

36 Den omständigheten att utkast nr 15218/22 inte har antagits kan således inte anses ge upphov till en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF (se, analogt, dom av den 13 juli 2004, kommissionen/rådet, C-27/04, EU:C:2004:436, punkt 34).

37 Vidare strider inte en sådan slutsats mot rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, eftersom det av domstolens fasta praxis framgår att syftet med artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna inte är att ändra det i fördragen föreskrivna systemet med domstolsprövning, särskilt inte bestämmelserna om upptagande till sakprövning av talan som väckts direkt vid Europeiska unionens domstol (se dom av den 30 april 2020, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów

Urządzeń Rozrywkowych/kommissionen, C-560/18 P, EU:C:2020:330, punkt 62 och där angiven rättspraxis, och beslut av den 20 maj 2021, LG m.fl./kommissionen, T-482/20, ej publicerat, EU:T:2021:290, punkt 64 och där angiven rättspraxis, se även, för ett liknande resonemang och analogt, beslut av den 27 april 2021, Macías Chávez m.fl./Spanien och parlamentet, T-719/20, EU:T:2021:216, punkt 37 (ej publicerad)). Eftersom, såsom har förklarats ovan, den omröstning som resulterade i att utkast nr 15218/22 inte antogs inte är ett beslut som fattats av rådet i den mening som avses i artikel 4.2 i protokollet till akten om Rumäniens anslutning till unionen och eftersom den inte utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas, kan sökandens rätt till ett effektivt rättsmedel inte åberopas för att hindra tillämpningen av bestämmelserna om upptagande till sakprövning av förevarande talan (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 20 maj 2021, LG m.fl. mot kommissionen, T-482/20, ej publicerat, EU:T:2021:290, punkt 64).

38 Det är således uppenbart att det första yrkandet om ogiltigförklaring av rådets ”beslut” av den 8 december 2022, som innebar att utkast nr 15218/22 inte antogs, ska avvisas, varvid det saknas behov av att pröva de argument i sak som sökanden har anfört i detta avseende.

39 Det andra yrkandet som framställt är att tribunalen, för det fall klaganden inte beviljas ställning som priviligierad sökande, ska bevilja en tidsfrist som gör det möjligt för Europaparlamentet eller någon annan av unionens institutioner eller en nationell institution att överta talan i denna egenskap. Tribunalen understryker för det första att det enligt artikel 263 andra stycket FEUF endast är en medlemsstat, parlamentet, rådet eller kommissionen som kan ha ställning som privilegierad sökande. Därmed kan sökanden i förevarande fall inte beviljas denna ställning.

40 För det andra framhåller tribunalen att den saknar behörighet att ”bevilja en tidsfrist” för att låta parlamentet, någon annan av unionens institutioner eller Rumänien väcka talan mot rådets ”beslut” av den 8 december 2022 som innebar att utkast nr 15218/22 inte antogs. Det ska härvid erinras om att tidsfristerna för att väcka talan, som fastställts för att säkerställa klara och tillförlitliga rättsförhållanden, utgör tvingande rätt och är något som varken parterna eller domstolen kan råda över (se beslut av den 25 oktober 2007, Estaser El Mareny/kommissionen, T-274/06, ej publicerat, EU:T:2007:323, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

41 Således avslår tribunalen denna begäran, och därmed det andra yrkandet, eftersom det är uppenbart att tribunalen saknar behörighet.

42 Följaktligen ska talan avvisas, eftersom det är uppenbart dels att den inte kan tas upp till prövning, dels att tribunalen saknar behörighet, utan att rådet behöver delges talan.

Rättegångskostnader

43 Eftersom förevarande beslut har fattats innan rådet delgetts ansökan och innan några kostnader hunnit uppkomma för rådet, är det tillräckligt att sökanden förpliktas att bära sina rättegångskostnader i enlighet med artikel 133 i rättegångsreglerna.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

följande:

1) **Talan avvisas, eftersom det är uppenbart dels att den inte kan tas upp till prövning, dels att tribunalen saknar behörighet.**

2) **Eugen Tomac ska bära sina rättegångskostnader.**

Luxemburg den 26 oktober 2023.

Justitiesekreterare
V Di Bucci

Ordförande
R. da Silva Passos