Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
föredraget den 20 november 2025 [1]

Mål C-882/24 P

AL
mot

Europeiska kommissionen

”Överklagande – Personalmål – Lön – Familjetillägg – Barntillägg – Artikel 2 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna – Indragning av barntillägg – Återbetalning av felaktigt utbetalda belopp enligt artikel 85 i tjänsteföreskrifterna – Lagenlighetsprövning – Verkningar av ett lagakraftvunnet retroaktivt beslut – Effektivt rättsmedel”

1. En (tidigare) [2] tjänsteman vid rådets generalsekretariat har överklagat tribunalens dom av den 10 april 2024, AL/kommissionen, och yrkat att den ska upphävas. [3]

2. Genom den överklagade domen fastställs ett beslut av Europeiska kommissionen [4] om återbetalning av vissa familjetillägg som betalats ut till klaganden.

3. Det följer av fast praxis vid EU-domstolen att lagenligheten av en rättsakt som går någon emot, mot vilken en talan om ogiltigförklaring har väckts, i princip ska prövas mot bakgrund av de faktiska och rättsliga omständigheter som *förelåg* vid den tidpunkt då rättsakten antogs.

4. Det ska nu avgöras om tribunalen har missuppfattat de faktiska omständigheterna genom att inte beakta den retroaktiva verkan av en lagakraftvunnen nationell dom, som lagts till handlingarna i målet och som meddelats *efter* det att den rättsakt som gick klaganden emot antogs, men *innan* det skriftliga förfarandet i målet om ogiltigförklaring avslutats.

1 Originalspråk: spanska.

2 Den 27 september 2021 beslutade den behöriga tillsättningsmyndigheten (nedan kallad tillsättningsmyndigheten eller administrationen) i rådet, efter ett disciplinärt förfarande, att skilja klaganden från sin tjänst. AL överklagade detta beslut till tribunalen, som fastställde det genom dom av den 10 april 2024, AL/rådet (T-22/22, EU:T:2024:219). AL har överklagat denna dom och det målet är fortfarande anhängigt vid domstolen (mål C-893/24 P, AL/rådet).

3 T-50/22, EU:T:2024:220 (nedan kallad den överklagade domen). På uppmaning av EU-domstolen kommer jag bara att behandla den andra grunden för överklagandet i detta förslag till avgörande.

4 Talan om ogiltigförklaring vid tribunalen avsåg tillsättningsmyndighetens beslut av den 22 oktober 2021 (Ares(2021)6909466), genom vilket det klagomål som AL hade ingett mot ett tidigare beslut av den 22 mars 2021 (Ares(2021)2023374), i vilket det förordnades att vissa familjetillägg som hade betalats ut till honom skulle återbetalas, avgjordes. I punkterna 17 och 21 i den överklagade domen fann tribunalen att talan om ogiltigförklaring, visserligen formellt riktade sig mot beslutet att avslå klagomålet, men ändå medförde att den ursprungliga rättsakt som gick honom emot skulle prövas av unionsdomstolen. Jag kommer därför nedan att använda uttrycket det angripna beslutet för att rent generellt hänvisa till dessa beslut, tagna tillsammans. När det finns anledning att göra åtskillnad mellan dem kommer jag att använda uttrycken ”beslutet av den 22 mars 2021” och ”beslutet av den 22 oktober 2021”.

I. Tillämpliga bestämmelser. Tjänsteföreskrifterna för tjänstemän [5]

5. I artikel 85 föreskrivs följande:

”Varje belopp som utbetalats felaktigt skall återkrävas om mottagaren varit medveten om att det inte funnits något skäl till utbetalningen eller felet varit så uppenbart att han måste ha känt till det.

Begäran om återbetalning ska ske inom fem år från den dag då beloppet betalades ut. Denna tidsfrist skall dock inte gälla om tillsättningsmyndigheten kan visa att den person som mottagit beloppet uppsåtligen har vilselett administrationen för att erhålla beloppet.”

II. Bakgrund till tvisten

6. Bakgrunden till tvisten beskrivs ingående i punkterna 2–13 i den överklagade domen. Jag kommer endast att ta upp de delar som är relevanta för detta förslag till avgörande.

7. AL anställdes som tjänsteman den 1 december 2007 och placerades vid rådets generalsekretariat i Belgien.

8. Den 28 juli 2010 beslutade den behöriga rumänska myndigheten att två barn skulle familjehemsplaceras hos AL. [6] Den beviljade tillstånd för barnen att flytta till Belgien för att bo med AL och hans fru.

9. Med stöd av artikel 2 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna ansökte AL om barntillägg, vilket beviljades och utbetalades från och med den 1 augusti 2010 till och med den 31 juli 2013. [7] Till stöd för sin ansökan lämnade han in konsulära handlingar som motsvarade ett föräldratillstånd.

10. Till följd av en gemensam ansökan från AL och barnens föräldrar, som lämnades in den 16 oktober 2012, fattade barnskyddskommissionen den 30 januari 2013 två beslut som innebar att familjehemsplaceringen upphörde. [8]

11. Av handlingarna i målet framgår att dessa två nationella beslut av den 30 januari 2013, som fattades utan att sökandena var närvarande, aldrig delgavs AL. [9]

[5] Rådets förordning nr 31/EEG, nr 11/Euratom om fastställande av tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkor för övriga anställda i dessa gemenskaper samt om införande av särskilda tillfälliga åtgärder beträffande kommissionens tjänstemän (EGT 45, 1962, s. 1385), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG, Euratom) nr 723/2004 av den 22 mars 2004 (EUT L 124, 2013, s. 1) (nedan kallade tjänsteföreskrifterna).

[6] Comisia pentru protecția copilului – Sectorului 5 București (Barnskyddskommissionen – sektor 5 i Bukarest, Rumänien) beslut nr 107 och 108 av den 28 juli 2010 (nedan kallat beslutet av den 28 juli 2010).

[7] Barntillägget beviljades först för perioden 1 augusti 2010–31 juli 2011. Det förnyades därefter två gånger, för perioderna 1 augusti 2011–31 juli 2012 och 1 augusti 2012–31 juli 2013.

[8] Nedan kallade de nationella besluten av den 30 januari 2013.

[9] Se fotnot 14 i detta förslag till avgörande.

12. På grundval av resultaten av en utredning som Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) inledde år 2016, beslutade kommissionen den 22 mars 2021 med stöd av beslut (EU) 2019/792,[10] i enlighet med artikel 85 i tjänsteföreskrifterna,[11] att kräva tillbaka de tillägg som felaktigt betalats ut till AL för de två barnen under perioden 1 augusti 2010–31 juli 2013 (och andra tillägg).

13. AL reagerade mot detta på två olika sätt:

– Den 16 mars 2021 väckte han själv och barnens föräldrar en talan om ogiltigförklaring av de nationella besluten av den 30 januari 2013 vid Tribunalul București (Distriktsdomstolen i Bukarest, Rumänien).[12] De gjorde gällande att besluten stred mot barnens bästa, att de inte hade delgetts besluten och att de var behäftade med andra formella brister.

– Han ingav ett klagomål mot beslutet av den 22 mars 2021 i enlighet med artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna.

14. Resultatet av detta dubbla angreppssätt blev följande:

– När det gäller överklagandet av de nationella besluten av den 30 januari 2013, slog Tribunalul București (Distriktsdomstolen i Bukarest) i sin dom av den 16 maj 2022[13] fast att dessa var ogiltiga med retroaktiv verkan. Domen vann laga kraft den 16 augusti 2022.[14]

– När det gäller klagomålet till kommissionen, biföll tillsättningsmyndigheten den 22 oktober 2021 klagomålet delvis, på så sätt att a) tillägget för perioden 1 augusti 2010–29 januari 2013 återinfördes, samtidigt som b) de tillägg som felaktigt hade utbetalats efter antagandet av de nationella besluten av den 30 januari 2013, under en period av sex månader för det ena barnet och två månader för det andra, skulle återbetalas.[15] Trots att kommissionens tillsättningsmyndighet i god tid informerades om det pågående förfarandet vid Tribunalul București (Distriktsdomstolen i Bukarest), ansåg den att det inte var relevant för beslutet om klagomålet.[16]

[10] Rådets beslut (EU) 2019/792 av den 13 maj 2019 om att anförtro Europeiska kommissionen – Byrån för löneadministration och individuella ersättningar (PMO) – utövandet av vissa befogenheter som tilldelats tillsättningsmyndigheten och den myndighet som har befogenhet att sluta anställningsavtal (EUT L 129, 2019, s. 3).

[11] Enligt kommissionen vilseledde AL uppsåtligen administrationen genom att inte omedelbart informera den om den väsentliga förändringen i hans familjesituation, vilken inträffade till följd av de nationella besluten av den 30 januari 2013, i syfte att erhålla utbetalning av tillägget, i den mening som avses i artikel 85.2 andra meningen i tjänsteföreskrifterna.

[12] Denna talan, som väcktes åtta år efter antagandet av de angripna besluten, förefaller inte vara så senkommen om man ser till ett bredare faktiskt sammanhang. Av den slutliga rapporten från Olafs utredning i ärende nr OF/2016/0928/A1 framgår att utredningen inleddes den 8 november 2016, att AL underrättades om detta den 22 juli 2020 och att han mottog den slutliga rapporten i december 2020. Med tanke på att de nationella besluten av den 30 januari 2013 inte delgavs, är det därför sannolikt att dessa blev kända i samband med Olafs utredning och att AL fick full kännedom om dem först någon gång mellan juli och december 2020.

[13] Tvistemålsdom nr 844 av den 16 maj 2022, ECLI:RO:TBBUC:2022:013:000844 (nedan kallad domen av den 16 maj 2022).

[14] I dom av den 16 maj 2022 konstaterades att det inte fanns några bevis för att de nationella besluten av den 30 januari 2013 hade delgetts på ett korrekt sätt, men kopplade framför allt deras ogiltighet till överträdelsen av tvingande regler som syftar till att säkerställa barnets bästa. I synnerhet hade varken de biologiska föräldrarna eller familjehemsföräldrarna kallats till någon förberedande förhandling innan dessa beslut antogs. Dessutom hade barnen inte hörts före antagandet av besluten för att inhämta deras åsikter.

[15] Denna skillnad beror på att AL i april 2013 hade lämnat in en ansökan om adoption av ett av de två barnen och beviljades tillägg av detta skäl, i enlighet med artikel 2.2 andra stycket i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna. När det gäller det andra barnet omfattar återkravsbeslutet perioden mellan den 30 februari och den 31 juli 2013.

[16] Sidan 27 i den engelska versionen av beslutet av den 22 oktober 2021.

III. Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

15. Den 21 januari 2022 väckte AL talan om ogiltigförklaring av beslutet av den 22 oktober 2021 vid tribunalen.

16. Till stöd för sin talan anförde AL fem ogiltighetsgrunder. Den fjärde grunden avsåg ett åsidosättande av artikel 85 i tjänsteföreskrifterna och en felaktig bedömning när det gällde det tillägg som utbetalats för de två barnen för perioden efter de nationella besluten av den 30 januari 2013 och fram till slutet av den period för vilken tillägget hade beviljats (från den 1 februari till den 31 juli 2013).

17. I denna ogiltighetsgrund anförde AL följande:

– Han upprepade att han inte kände till de nationella besluten av den 30 januari 2013 och att han därför inte hade för avsikt att medvetet vilseleda myndigheterna om upphörandet av familjehemsplaceringen. [17]

– Han framhöll att ett överklagandeförfarande var anhängigt vid Tribunalul București (Distriktsdomstolen i Bukarest). [18]

– Han hävdade att de nationella besluten av den 30 januari 2013 inte påverkade giltigheten av de konsulära handlingar som enligt hans uppfattning motiverade beviljandet av barntillägg.

18. I en senare inlaga (replik), som ingavs den 30 augusti 2022, underrättade AL tribunalen om utgången av målet vid Tribunalul București (Distriktsdomstolen i Bukarest) och översände en kopia av domen av den 16 maj 2022.

19. Kommissionen hävdade i sin duplik att domen av den 16 maj 2022 inte kunde påverka lagenligheten av det angripna beslutet, eftersom detta beslut skulle bedömas uteslutande mot bakgrund av de omständigheter som förelåg vid tidpunkten för dess antagande. [19]

20. I den överklagade domen slog tribunalen fast följande:

– Som svar på den fjärde ogiltighetsgrunden slog tribunalen fast att administrationen hade fog för sin uppfattning att AL uppsåtligen hade vilselett den genom att inte meddela att familjehemsplaceringen hade upphört den 1 februari 2013. [20]

– Tribunalen fann att ”det faktum att ett överklagande mot beslutet att avsluta familjehemsplaceringen *var anhängigt* vid de rumänska domstolarna inte var relevant för tillämpningen av artikel 85 i tjänsteföreskrifterna, eftersom detta beslut i själva verket *fick rättsverkningar* från och med januari 2013”. [21]

[17] Ansökan till tribunalen, punkterna 110–119.

[18] Överklagandet till tribunalen, punkt 121.

[19] Kommissionens duplik vid tribunalen, punkterna 30–32. När det gäller den uteblivna delgivningen av de nationella besluten av den 30 januari 2013 ansåg administrationen att det ”inte föreföll troligt” att AL skulle ha varit omedveten om förekomsten av ett beslut som fattats i ett förfarande som han själv hade inlett.

[20] I punkterna 94–98 i den överklagade domen instämde tribunalen i administrationens ståndpunkt, vilken återges i föregående fotnot. Trots att de nationella besluten av den 30 januari 2013 inte hade delgetts honom, var det AL:s ansvar att begära information direkt från de rumänska myndigheterna om det rådde tvivel om resultatet av hans ansökan (punkterna 96–98 i den överklagade domen).

[21] Punkt 100 i den överklagade domen. Min kursivering.

– Den ansåg att tillsättningsmyndigheten inte hade gjort någon felaktig bedömning när den begärde återbetalning av de utbetalda tilläggen efter antagandet av de nationella besluten av den 30 januari 2013. Även om dessa tillägg beviljats och fortsatt att betalas ut på grundval av konsulära handlingar som visade att barnen skulle bo hos klaganden, var det kostnaderna för deras underhåll som motiverade beviljandet av dem. [22]

21. Tribunalen ogillade således talan såvitt avsåg den fjärde grunden.

IV. Förfarandet vid EU-domstolen

22. I sitt överklagande, som ingavs den 19 december 2024, har AL yrkat att EU-domstolen ska

– upphäva den överklagade domen,

– ogiltigförklara beslutet av den 22 oktober 2021 att avslå klagomålet mot beslutet av den 22 mars 2021,

– göra det möjligt för honom att åberopa närliggande nya rättsliga grunder om nya rättsliga eller faktiska omständigheter framkommer,

– ex officio ta upp andra grunder som rör allmänintresset på det sätt som den anser lämpligt,

– förplikta kommissionen att bära sina rättegångskostnader och ersätta klagandens rättegångskostnader.

23. Kommissionen har yrkat att domstolen ska

– avvisa överklagandet,

– förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.

V. Den andra grunden för överklagandet

24. I sitt överklagande har AL åberopat tre grunder för att upphäva den överklagade domen, av vilka jag, som jag redan har nämnt, endast kommer att behandla den andra. Denna grund består av tre delgrunder.

A. Klagandens och kommissionens argument

25. I den första delen av den andra grunden för överklagandet har AL gjort gällande att tribunalen missuppfattade de faktiska omständigheterna då den slog fast (punkt 100 i den överklagade domen) att ”ett överklagande av de nationella besluten av den 30 januari 2013 [var] anhängigt” vid de rumänska domstolarna, trots att det målet i själva verket hade avslutats genom en dom av den 16 maj 2022, som getts in i målet i repliken.

[22] Punkt 101 i den överklagade domen.

26. I den andra delen av den andra grunden för överklagandet har AL gjort gällande att tribunalen, till följd av domen av den 16 maj 2022, gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den slog fast (punkt 100 i den överklagade domen) att de nationella besluten av den 30 januari 2013 hade haft rättsverkningar sedan januari 2013.

27. I den tredje delen av det andra grunden för överklagandet har AL gjort gällande att tribunalen inte iakttog principen om formsymmetri när den (i punkt 101 i den överklagade domen) slog fast att tillsättningsmyndigheten inte hade gjort sig skyldig till en felaktig bedömning när den beordrade återbetalning av de utbetalda tilläggen, på grundval av de nationella besluten av den 30 januari 2013.

28. Kommissionen har gjort gällande att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser denna grund och betonat att tribunalen då den prövar lagenligheten av en rättsakt som går någon emot, måste utgå från den tidpunkt då tillsättningsmyndigheten antog den angripna rättsakten, det vill säga den 22 oktober 2021. Vid den tidpunkten var målet vid Tribunalul București (Distriktsdomstolen i Bukarest) fortfarande anhängigt.

29. Vidare har kommissionen betonat att den 22 oktober 2021 hade ännu inte något beslut fattats om ogiltigförklaring med retroaktiv verkan (*ex tunc*) av de nationella besluten av den 30 januari 2013.

30. Avslutningsvis anser kommissionen att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grundens tredje del, på grund av att den är otydlig och ogrundad.

B. Bedömning

1. Inledande anmärkningar

31. Den första och andra delen av den andra grunden för överklagandet är nära förknippade med varandra. Trots olika perspektiv har de gemensamt att de kritiserar tribunalen för att inte ha beaktat a) att ett ogiltighetsförfarande som inletts vid Tribunalul București (Distriktsdomstolen i Bukarest) hade avslutats, och b) konsekvenserna av domen av den 16 maj 2022 för rättsverkningarna av de nationella besluten av den 30 januari 2013.

32. Till att börja med vill jag erinra om att det i (den lagakraftvunna) domen av den 16 maj 2022 slogs fast att de nationella besluten av den 30 januari 2013 var ogiltiga från början. Dessa beslut *hade därför aldrig* någon rättsverkan. I synnerhet upphävde de inte juridiskt den familjehemsplacering som gällde år 2013.

33. AL erhöll barntillägg fram till den 31 juli 2013. Under den period då han erhöll detta tillägg skulle därför den familjehemsplacering som fastställdes genom beslutet av den 28 juli 2010 anses vara giltig och ha rättsverkningar: barnen kunde likställas med underhållsberättigade barn enligt artikel 2.2 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna.

34. Vid tillämpningen av artikel 85 i tjänsteföreskrifterna förekom det således varken felaktigt utbetalda belopp i form av barntillägg [23] eller någon uppenbar avsikt att ”uppsåtligen vilseleda administrationen” när det gällde tidpunkten för upphörandet av familjehemsplaceringen.

35. I detta sammanhang finns det två aspekter av AL:s kritik mot punkt 100 i den överklagade domen:

– När det gäller konstaterandet att målet om ogiltigförklaring av de nationella besluten av den 30 januari 2013 fortfarande var anhängigt, gör AL uttryckligen gällande att det föreligger en ”väsentlig missuppfattning av sakförhållandena”. [24]

– När det gäller rättsverkningarna av de nationella besluten av den 30 januari 2013 från och med det att de vann laga kraft, vänder sig AL mot den tolkning som tribunalen gjorde av den dom som ogiltigförklarade dem.

2. Den första delen av den andra grunden för överklagandet

36. Som jag redan har nämnt gör AL gällande att tribunalen missuppfattat de faktiska omständigheterna då den hävdade att talan om ogiltigförklaring av de nationella besluten av den 30 januari 2013, som väckts vid den rumänska domstolen, fortfarande var anhängig, trots att målet i själva verket redan hade avslutats. AI vänder sig också mot att tribunalen inte beaktade den (lagakraftvunna) domen av den 16 maj 2022 som avslutade detta mål om ogiltigförklaring.

37. Eftersom missuppfattning av de faktiska omständigheterna är en grund för överklagande som ska tillämpas ”i undantagsfall” [25] ska den tolkas strikt. För att en missuppfattning ska anses föreligga måste följande rekvisit vara uppfyllda:

– Klaganden måste ”ange exakt vilka omständigheter som tribunalen har missuppfattat och … visa de bedömningsfel som klaganden anser har orsakat denna missuppfattning hos tribunalen”. [26]

– Tribunalens missuppfattning måste ta sig uttryck i att de fastställda omständigheterna är materiellt oriktiga och den ska framgå på ett uppenbart sätt av handlingarna i målet, utan att det behöver göras en ny bedömning av de faktiska omständigheterna och bevisningen. [27]

– Om missuppfattningen av omständigheterna kan styrkas, måste det innebära att den överklagade domen ska anses vara felaktig. [28]

[23] Enligt redogörelsen för de faktiska omständigheterna beviljades visserligen barntillägget fram till den 31 juli 2013, trots att det i beslutet av den 28 juli 2010 hade fastställts familjehemsplaceringen skulle upphöra den 27 juli 2013. Även om det skulle ha skett en felaktig utbetalning av tillägget för de fyra extra dagarna, skulle administrationens anspråk nu vara preskriberat, i enlighet med artikel 85 andra stycket i tjänsteföreskrifterna, eftersom det särskilda uppsåt som krävs för att tidsfristen inte ska behöva åberopas av tillsättningsmyndigheten inte förelåg.

[24] Punkt 15 i AL:s överklagande.

[25] Dom av den 20 oktober 2011, PepsiCo/Grupo Promer Mon Graphic (C-281/10 P, EU:C:2011:679, punkt 78).

[26] Se föregående fotnot.

[27] Dom av den 1 augusti 2025, Frankrike och kommissionen/CWS Powder Coatings m.fl. (C-71/23 P och C-82/23 P, EU:C:2025:601, punkt 67).

[28] Om detta rekvisit inte är uppfyllt är grunden verkningslös och ska lämnas utan avseende: dom av den 1 februari 2007, Sisón/rådet (C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkterna 71 och 72), och dom av den 5 juni 2012, kommissionen/EDF (C-124/10 P, EU:C:2012:318, punkt 109).

38. När det gäller det första rekvisitet uppfyllde AL enligt min mening sin skyldighet att motivera och bevisa sin påstående: AL identifierade exakt den påstådda missuppfattningen och den felaktiga bedömning som blev följden av denna missuppfattning. [29]

39. När det gäller det tredje rekvisitet anser jag att det är uppenbart att domen av den 16 maj 2022, i vilken de nationella besluten av den 30 januari 2013 förklarades ogiltiga från början, har betydelse. Som jag redan har påpekat fick de nationella besluten *aldrig* någon rättsverkan enligt den rumänska domstolens bedömning, vilket innebär att den överklagade domen ska anses vara felaktig.

40. Däremot är bedömningen av det andra rekvisitet mer komplicerad, på grund av *den tidpunkt* då domen av den 16 maj 2022 meddelades. Den domen meddelades *efter* att det angripna beslutet hade fattats, men innan det skriftliga förfarandet i målet om ogiltigförklaring vid tribunalen hade avslutats.

41. Jag vill här framhålla två viktiga aspekter.

42. Inledningsvis är det ostridigt att AL gav in domen av den 16 maj 2022 till tribunalen, bifogad till sin replik och åtföljd av en översättning till rättegångsspråket.

43. Det är också ostridigt att tribunalen underlät att bedöma förekomsten och de rättsverkningarna av domen av den 16 maj 2022 på de nationella besluten av den 30 januari 2013.

44. Jag instämmer med generaladvokat Mengozzis uppfattning att en missuppfattning av omständigheterna kan föreligga ”oavsett om det rör sig om en uppenbart felaktig bedömning av innehållet i den bevisning som beaktats eller … om underlåtenhet att beakta bevisning eller beaktande av viss bevisning, vilket ger ett uppenbart vilseledande och felaktigt intryck av de verkliga förhållandena” [30].

45. Det föreligger således en missuppfattning av omständigheterna och det rör sig om en *omotiverad eller godtycklig* underlåtenhet att beakta bevisning eller beaktande av viss bevisning.

46. Kommissionen hävdar att underlåtenheten i förevarande mål inte bara var *motiverad* utan också *krävdes* enligt EU-domstolens praxis om tidpunkten när lagenligheten av den angripna rättsakten ska bedömas, på grundval av de faktiska och rättsliga omständigheter *som förelåg* vid tidpunkten för dess antagande. [31]

47. Av de skäl som jag kommer att redogöra för nedan anser jag att detta argument inte kan godtas i förevarande fall.

[29] Punkterna 15–19 i AL:s överklagande.

[30] Förslag till avgörande i de förenade målen ArcelorMittal Tubular Products Ostrava m.fl./rådet och rådet/Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P och C-193/14 P, EU:C:2015:767, punkt 72).

[31] Dom av den 7 februari 1979, Frankrike/kommissionen (15/76 och 16/76, EU:C:1979:29, punkt 7). Denna princip tillämpas konsekvent och genomgående: se dom av den 17 maj 2001, IECC/kommissionen (C-449/98 P, EU:C:2001:275, punkt 87) (konkurrens), dom av den 22 december 2008, Centeno Mediavilla m.fl./kommissionen (C-443/07 P, EU:C:2008:767, punkt 110) (personalmål), dom av den 3 september 2015, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./kommissionen (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punkt 22) (talan om ogiltigförklaring av en lagstiftningsakt), dom av den 10 september 2019, HTTS/rådet, (C-123/18 P, EU:C:2019:694, punkterna 37 och 38) (restriktiva åtgärder), och dom av den 4 oktober 2024, García Fernández m.fl./kommissionen och SRB (C-541/22 P, EU:C:2024:820, punkt 327) (ekonomisk och monetär politik). Nedan kommer jag att hänvisa till denna rättspraxis som ”rättspraxis om lagenlighetsprövning”.

a) Omständigheter som ”förelåg” vid den tidpunkt då det angripna beslutet fattades

48. Borde tribunalen ha grundat sin bedömning enbart på de omständigheter som *förelåg* när administrationen fattade det angripna beslutet den 22 oktober 2021? [32]

49. Enligt min mening har både kommissionen (i sitt svaromål) och tribunalen (i den överklagade domen) en felaktig syn på vilka faktiska och rättsliga omständigheter som *”förelåg”* vid den tidpunkten. Båda stödjer sig på en rent *materiell* syn på de relevanta faktorerna, vilket får följande konsekvenser:

– Den 22 oktober 2021 ”förelåg” de facto (i den meningen att de hade antagits) de nationella besluten av den 30 januari 2013, vars (skenbara) rättsverkningar bestod i att familjehemsplaceringen upphörde.

– Den 22 oktober 2021 ”förelåg” däremot ännu inte domen av den 16 maj 2022. Det skulle därför vara korrekt att slå fast att talan om ogiltigförklaring var anhängig vid Tribunalul București (Distriktsdomstolen i Bukarest).

50. Detta synsätt tenderar dock att bortse från det grundläggande problemet i målet, nämligen frågan om den *retroaktiva* och *rent fastställande* verkan av domen av den 16 maj 2022, tillsammans med den omständigheten att den hade vunnit laga kraft.

51. Domen av den 16 maj 2022 hindrade tribunalen från att tillerkänna de nationella besluten av den 30 januari 2013, som var rättsligt ogiltiga, verkan för att fastställa det faktiska och rättsliga sammanhanget.

52. Genom att bortse från denna omständighet (det vill säga genom att inte erkänna att de nationella besluten av den 30 januari 2013 inte kunde godtas som giltiga den 22 oktober 2021) bortsåg tribunalen från den retroaktiva verkan av domen av den 16 maj 2022. [33] På så sätt missuppfattade tribunalen den centrala omständigheten i målet, nämligen barnens situation i förhållande till AL, och förståelsen av den rumänska lagstiftning som av tidsmässiga skäl var tillämplig på omständigheterna.

53. När det slås fast att omständigheterna har missuppfattats, saknar det betydelse att ogiltigheten av de nationella besluten av den 30 januari 2013 följde av en lagakraftvunnen dom som meddelades *efter* det att det angripna beslutet fattades, om – som i detta fall – domens ordalydelse visar att dess rättsverkningar *sträcker sig tillbaka* till en tidigare tidpunkt.

54. Jag vill betona att domen av den 16 maj 2022 *förändrade den situation* som ”förelåg” i januari 2013 genom att entydigt och retroaktivt förklara de nationella besluten av den 30 januari 2013 ogiltiga. De sistnämnda besluten försvann *fullständigt med retroaktiv verkan (ex tunc)* från den rumänska rättsordningen.

[32] Detta är det datum då beslutet om klagomålet fattades. Som tribunalen erinrar om i punkterna 17–22 i den överklagade domen innebär det administrativa klagomålets föränderliga karaktär att de kompletterande preciseringarna av skälen för fastställandet av den tidigare rättsakten, som ingår i ett uttryckligt beslut om avslag på klagomålet, ska beaktas vid bedömningen av den angripna rättsaktens lagenlighet.

[33] Tribunalen tog inte tillräcklig hänsyn till att ”tidsfaktorn” ur juridisk synvinkel inte är linjär och oåterkallelig: något som inte har inträffat vid en viss tidpunkt kan juridiskt sett anses föreligga vid den tidpunkten, om en senare rättsakt tillämpas retroaktivt. Och vice versa.

55. Domen av den 16 maj 2022 hade heller inte någon självständig konstitutiv verkan, utan den begränsade sig till att ”slå fast” den brist som de nationella besluten av den 30 januari 2013 *redan från början* var behäftade med.[34] Genom att upphäva dessa nationella beslut återställde den rumänska domstolen den rättsliga situation som rådde innan de fattades (en situation som fastställdes genom beslutet av den 28 juli 2010).[35]

56. Slutligen var domen av den 16 maj 2022 den rumänska domstolens slutgiltiga (och lagakraftvunna) svar på överklagandet, i vilket giltigheten av en nationell rättsakt angreps, vilket tribunalen inte har behörighet att pröva. Den borde ha godtagit den rumänska domstolens bedömningar och tillerkänt den domen rättskraft.[36]

57. Med hänsyn till innehållet i domen av den 16 maj 2022 måste den situation som *förelåg* den 22 oktober 2021, som nämnts bedömas så att den familjehemsplacering som förelåg den 22 oktober 2021 inte hade ändrats, i rättslig mening, genom de nationella besluten av den 30 januari 2013.

58. För att tribunalen ska anses ha missuppfattat omständigheterna fakta måste den ”uppenbart ha överskridit gränserna för en rimlig bedömning” av de uppgifter som föreligger i målet.[37] Den tolkning som den part som åberopar den föreslår måste vara den *enda* tolkning som kan göras av handlingarna i målet. Den avvikande bedömning som tribunalen gjort av dessa handlingar måste visa att den missuppfattat deras innehåll på ett sätt ”som uppenbart strider mot ordalydelsen”.[38]

59. Jag anser att så är fallet i förevarande mål.

[34] Skälen till ogiltigförklaringen beskrivs i fotnot 14.

[35] Även om domen av den 16 maj 2022 nämner de ”nya” datumen för när familjehemsplaceringen upphör, *fastställdes* dessa inte av domstolen. I stället bygger de på andra omständigheter som huvudsakligen har att göra med återställandet av de rättsverkningar som följde av beslutet av den 28 juli 2010 och med andra efterföljande händelser som administrationen kände till (som att ett av de minderåriga barnen blev myndigt och senare adopterades av AL). Se, beträffande detta, lydelsen av domen som återges i fotnot 39.

[36] Principen om rättskraft har en central ställning både i unionsrätten och i de nationella rättssystemen. Det är till och med så att en nationell domstol inte är skyldig att underlåta att tillämpa nationella processuella regler som innebär att domstolsavgöranden vinner laga kraft, även om den därmed skulle kunna bringa nationella förhållanden som är oförenliga med unionsrätten att upphöra (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 april 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, punkterna 92 och 93 samt där angiven rättspraxis). Även om denna princip inte kan hindra att en unionsinstitution utövar sin exklusiva behörighet (dom av den 18 juli 2007, Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434), är kravet på att inte tillämpa bestämmelsen fortfarande ett undantag och bör inte tillämpas i andra fall än detta. I detta mål var tribunalen skyldig att respektera rättskraften av domen av den 16 maj 2022 och att följa den behöriga rumänska domstolens konstateranden, särskilt eftersom detta skulle ha underlättat, och inte hindrat, en korrekt tillämpning av artikel 85 i tjänsteföreskrifterna.

[37] Det är … ”inte tillräckligt att föreslå en annan tolkning än den som tribunalen har gjort av bevisningen, för att visa att det skett en sådan missuppfattning”: dom av den 29 oktober 2015, kommissionen/ANKO (C-78/14 P, EU:C:2015:732, punkt 55).

[38] Se, bland annat, dom av den 10 februari 2011, Activision Blizzard Germany/kommissionen (C-260/09 P, EU:C:2011:62, punkterna 54–57).

60. Lydelsen av domen av den 16 maj 2022 tillåter ingen annan tolkning än den som grundar sig på att de nationella besluten av den 30 januari 2013 var ogiltiga från början med retroaktiv verkan.[39] En läsning av denna dom ger inte stöd för den *rekonstruktion* av händelseförloppet som gjorts i punkt 100 i den överklagade domen.

61. Det ovan sagda är tillräckligt för att dra slutsatsen att tribunalen missuppfattade uppgifter avseende situationen i det mål som prövats vid Tribunalul București (Distriktsdomstolen i Bukarest) och relevansen av domen av den 16 maj 2022, som en avgörande faktor för tillämpningen av artikel 85 i tjänsteföreskrifterna.

62. När den angripna beslutet fattades (den 22 oktober 2021) kände administrationen naturligtvis inte till domen av den 16 maj 2022 och att de nationella besluten av den 30 januari 2013 hade ogiltigförklarats. Denna bristande kännedom påverkar dock inte det jag anfört ovan, vilket jag kommer att förklara nedan.

b) Krav på att administrationen på förhand ska känna till de omständigheter som ”förelåg” vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet

63. I teorin skulle det kunna hävdas att de faktorer som ligger till grund för bedömningen av lagenligheten hos ett angripet beslut inte bara måste ”föreligga” vid tidpunkten för antagandet av beslutet, utan också vara ”kända” för administrationen som står bakom rättsakten.[40]

64. Jag anser dock att administrationens förhandskännedom inte är ett absolut krav. Rättspraxis avseende lagenlighetsprövningen (som erkänner administrationens självständiga beslutsfattande i förhållande till tribunalen)[41] gör det möjligt att i vissa fall bortse från kravet på förhandskännedom.

[39] På sidan 11 i den engelska versionen av domen av den 16 maj 2022 anges följande: ”Finding the reason for nullity based on the violation of the provisions of Art. 58(4) and … Art. 29(1) of the [RO Child Protection] Law no. 272/2004, in the form in force on the date of issuing the contested decisions, the Court shall [declare] the absolute nullity of the Decision nr. 14/30.01.2013 and of the Decision nr. 15/30.01.2013 issued by the Child Protection Commission of the Local Council Bucharest 5 …, [decisions] which had terminated the [child] protection measure of placement in [foster care] of the [then-]minors [A] and [B]; …. Resulting from the above [findings and declaration of absolute nullity], *the [child protection] measure of placement [in foster care] of the minors did not end as a result of the [hereby annulled] Decision nr. 14/30.01.2013 and of the Decision nr. 15/30.01.2013* …, [but instead the court finds that] this measure … continued to produce effects until the child [A] became legally major, on 13.05.2014, date set by the closing judgment … pronounced by the Alba Court … in which full legal capacity [emancipation] was recognized upon reaching the age of 16 … Pertaining to the child [B], starting [the legal reasoning] from the provisions of art. 58(1) of law 272/2004, according to which the measure of placement [in foster care] is a temporary one, as the placement decision was issued on 28.7.2010, this measure has ceased on 28.7.2013” (min kursivering).

[40] Nedan kommer jag, för att vara kortfattad, att använda ordet ”förhandskännedom” för att hänvisa till detta krav.

[41] Begränsningen av lagenlighetsprövningen till de omständigheter som förelåg vid tidpunkten för det angripna beslutet syftar till att förhindra att tribunalen, när den beaktar omständigheter som uppkommit efter det att beslutet fattades och som var okända för administrationen, ersätter administrationens motivering med sin egen: dom av den 21 januari 2016, Galp Energía España m.fl./kommissionen (C-603/13 P, EU:C:2016:38; punkt 73) (nedan kallad domen Galp Energía España).

65. Beroende på omständigheterna framstår kravet att administrationen i förväg och självständigt har kunnat ta del av och bedöma de faktiska och rättsliga omständigheter som ligger till grund för prövningen av lagenligenheten hos den rättsakt som går någon emot som *överflödigt*[42] eller som *nödvändigt*,[43] inom ramen för denna prövning.

66. Variationerna i den behandling som förbehålls kravet på förhandskännedom (från administrationens sida) beror på följande: a) Det administrativa förfarandets uppbyggnad och syfte inom olika områden av unionsrätten. b) Olika avvägningar mellan dessa syften och det (motstående) intresset hos den som rättsakten riktar sig mot, som har rätt till ett effektivt rättsmedel.[44]

67. Den balans *som kännetecknar den offentliga förvaltningen* innebär att en avvägning görs mellan två olika faktorer:

– Å ena sidan de mål som eftersträvas med det klagomål som kan framställas inom den offentliga förvaltningen, särskilt i fall som rör tillämpningen av artikel 85 i tjänsteföreskrifterna.

– Å andra sidan, konsekvenserna av en restriktiv tolkning som skulle kunna inskränka klagandens rätt till ett effektivt rättsmedel (särskilt hans rätt till försvar).

68. När det gäller den första faktorn har domstolen betonat ”den princip som följer av fast rättspraxis, enligt vilken artikel 91 i tjänsteföreskrifterna syftar till att möjliggöra och främja en uppgörelse i godo i tvister mellan tjänstemän och förvaltningen. För att uppfylla detta krav bör förvaltningen ha tillräckligt noggrann kännedom om den berörda personens klagomål eller önskemål” redan i klagomålsfasen.[45]

69. När det mer specifikt gäller artikel 85 i tjänsteföreskrifterna är dess syfte att skydda unionens ekonomiska intressen:[46] När de nödvändiga kraven för tillämpningen har fastställts är administrationen skyldig att återkräva hela det belopp som felaktigt har betalats ut.

70. När det gäller artikel 85 i tjänsteföreskrifterna syftar klagomålet dock inte i första hand till att få till stånd en uppgörelse i godo, baserad på ömsesidiga eftergifter mellan parterna, utan snarare till att undvika onödiga rättstvister.

[42] När det gäller konkurrensskyddet har EU-domstolen bekräftat att omfattningen av den lagenlighetsprövning som föreskrivs i artikel 263 FEUF omfattar samtliga omständigheter i kommissionens beslut i förfaranden om tillämpning av artiklarna 101 och 102 FEUF. ”Detta gäller oavsett om dessa omständigheter ägde rum före eller efter det aktuella beslutet och oavsett om de åberopats tidigare under det administrativa förfarandet eller för första gången i målet vid tribunalen, i den mån omständigheterna är relevanta för lagenlighetsprövningen av [det angripna beslutet]” (domen Galp Energía España, punkt 72).

[43] När det gäller statligt stöd ska ”[l]agenligheten av ett beslut som fattas under den preliminära fasen av granskningsförfarandet … endast bedömas *på grundval av uppgifter som kommissionen har tillgång till* när den fattar sitt beslut”. Min kursivering. Dom av den 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/kommissionen (C-521/06 P, EU:C:2008:422, punkt 56 och där angiven rättspraxis), dom av den 2 september 2010, kommissionen/Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, punkt 91), och dom av den 20 december 2017, Spanien/kommissionen (C-81/16 P, EU:C:2017:1003, punkt 52).

[44] I domen av den 15 april 2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, punkterna 57–60), motiveras den begränsning som införts genom den rättspraxis som nämns i föregående fotnot av målet att upprätthålla ”uppdelningen av kontrollen av statligt stöd i två olika faser, varav den andra fasen inte alltid är nödvändig …”. När det gäller konkurrensskydd grundar domstolen däremot en mildring av kontrollparametern med hänsyn till den allmänna rättsliga ramen på området och påpekar att ”vad gäller tillämpningen av artiklarna 81 EG och 82 EG finns det ingen bestämmelse i unionsrätten som ålägger mottagaren av meddelandet om invändningar att bestrida olika rättsliga eller faktiska omständigheter i detta meddelande under det administrativa förfarandet, vid äventyr att inte senare kunna göra dessa gällande i domstolsförfarandet. … I avsaknad av uttryckligt lagstöd strider en sådan begränsning mot den grundläggande legalitetsprincipen och den grundläggande principen om rätten till försvar” (dom av den 1 juli 2010, Knauf Gips/kommissionen, C-407/08 P, EU:C:2010:389, punkterna 89–91).

[45] Dom av den 7 maj 1986, Rihoux m.fl./kommissionen (52/85, EU:C:1986:199, punkt 12 och där angiven rättspraxis).

[46] Detta erinrar tribunalen om i punkt 64 i den överklagade domen.

71. Ur denna synvinkel kan den klagande tjänstemannens ingripande att göra det möjligt för administrationen att få klarhet i de objektiva och subjektiva rekvisiten för tillämpningen av artikel 85 i tjänsteföreskrifterna och, i förekommande fall, att rätta till ett tidigare beslut mot bakgrund av de nya uppgifter som inhämtats.

72. Att kräva en bedömning av lagenligheten av administrationens agerande som begränsas till de omständigheter som faktiskt var *kända* vid tidpunkten för det angripna beslutet, skulle under vissa omständigheter kunna inskränka klagandens rätt till försvar.

73. Det skulle särskilt föreligga en otillbörlig begränsning om klaganden inte kunde lägga fram *alla omständigheter* för unionsdomstolen som, även om de upptäckts i efterhand, är relevanta för hans försvar, i den mån de påverkar lagenligheten av den rättsakt som går klaganden emot.

74. När det gäller ett *redan slutgiltigt* administrativt beslut, på grund av att tidsfristerna för klagomål och överklagande har löpt ut, uppnår EU-domstolen [47] generellt sett en balans mellan detta mål och klagandens rätt till försvar, genom att tillåta denne att inom en rimlig tidsfrist [48] begära att administrationen gör en ny prövning av hans situation, när en ny och ”väsentlig” omständighet har uppkommit. [49] Klaganden kan vid tribunalen bestrida lagenligheten av det beslut som fattas efter denna ytterligare prövning.

75. Denna lösning bevarar både administrationens rätt att fatta självständiga beslut och klagandens rätt till försvar, och på så sätt undviks den slutgiltiga karaktären hos ett tidigare beslut.

76. Om jag inte misstar mig har EU-domstolen ännu inte haft tillfälle att uttala sig om ett fall som det här aktuella, där den nya [50] och väsentliga omständigheten uppstår när det angripna beslutet *ännu inte har vunnit laga kraft*, eftersom det *fortfarande är anhängigt* vid tribunalen (artikel 270 FEUF).

77. I ett sådant fall skulle en restriktiv tolkning av rättspraxis som kopplar rättsakt som går någon emot till de omständigheter som inte bara föreligger utan också är kända för administrationen

– hindra tribunalen från att beakta omständigheter som uppkommit efter det att det angripna beslutet fattades, trots att dessa omständigheter i god tid lagts till handlingarna i målet och eventuellt har retroaktiv verkan, och

– tvinga klaganden att, som en förutsättning för hans rätt att åberopa alla befintliga förmildrande omständigheter, återigen vända sig till administrationen för att åberopa nya och väsentliga omständigheter i förhållande till redan slutgiltiga beslut.

[47] Dom av den 18 juni 1981, Blasig/kommissionen (173/80, EU:C:1981:145, punkt 8), beslut av den 18 november 1999, Progoulis/kommissionen (C-431/98 P, EU:C:1999:569, punkt 36), och dom av den 20 maj 2021, Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, EU:C:2021:406, punkt 38).

[48] Beslut av den 11 juni 2009, Ketselidou/kommissionen (F-81/08, EU:F:2009:59, punkt 36).

[49] Dom av den 26 oktober 2017, Global Steel Wire m.fl./kommissionen (C-454/16 P–C-456/16 P och C-458/16 P, EU:C:2017:818, punkt 31). Domstolen medger att en dom om ogiltigförklaring av en administrativ rättsakt, som meddelats efter det angripna (och redan slutgiltiga) beslutet, kan utgöra en ”ny och väsentlig omständighet” för de personer som direkt berörs av den ogiltigförklarade rättsakten: dom av den 8 mars 1988, Brown/domstolen (125/87, EU:C:1988:136, punkt 13 och där angiven rättspraxis).

[50] Jag använder här ordet ”ny” i den betydelse som den tillskrivs i den rättspraxis som anges i fotnot 47, det vill säga som en omständighet som tidigare var okänd både för tjänstemannen och för administrationen. I detta sammanhang är det inte oförenligt med den lösning som förespråkas i punkterna 49–57 i detta förslag till avgörande att beteckna domen av den 16 maj 2022 som en ”ny omständighet”: ogiltigheten av de nationella besluten av den 30 januari 2013 gäller retroaktivt från och med tidpunkten för det angripna beslutets antagande. Denna uppenbara motsägelse beror på att en ny (okänd) omständighet kan få retroaktiva effekter som påverkar tidigare rättsliga situationer.

78. Med hänsyn till omständigheterna i målet skulle det inte vara rimligt eller proportionerligt att kräva att AL lämnar in ett nytt klagomål till administrationen.

79. Att kräva att AL ska begära att administrationen gör en ny prövning (med det enda syftet att göra det möjligt för den att, i förekommande fall, *undvika att väcka talan i domstol* avseende denna nya och väsentliga omständighet), är inte motiverat *när det redan förelåg en rättstvist* avseende denna omständighets inverkan på lagenligheten av det angripna beslutet. [51]

80. Ett sådant krav skulle gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet och upprätthålla en god rättskipning. Det skulle dessutom utgöra ett hinder för unionsdomstolen att snabbt kunna avgöra målet i sak.

81. Enligt min mening hade tribunalen, om den betecknade detta som en ”ny och väsentlig” omständighet, möjlighet att bedöma den direkt och självständigt, efter att den *vederbörligen hade lagts till handlingarna i ett kontradiktoriskt förfarande mellan parterna*. Den kunde alltså dra sina egna slutsatser om hur denna omständighet påverkade lagenligheten av den administrativa åtgärden vid tidpunkten i fråga.

82. Den lösning som jag förespråkar förefaller mig dessutom vara förenlig med EU-domstolens praxis när det gäller överensstämmelse mellan klagomål och ansökan.

83. I princip begränsar regeln om överensstämmelse, liksom regeln om lagenlighetsprövning, möjligheten att under domstolsförfarandet direkt åberopa bevis och grunder som inte har åberopats och diskuterats i det föregående administrativa förfarandet.

84. EU-domstolen har dock slagit fast att ett sådant klagomål, även om det är obligatoriskt, ”inte har till syfte att på ett strikt och slutgiltigt sätt reglera en eventuell rättslig prövning, när talan inte ändrar grunden eller föremålet för klagomålet”. [52] ”Den allmänna utformningen av både det föregående administrativa förfarandet och det domstolsförfarandet utgör hinder för en tolkning av artikel 91.2 som, om den tolkas bokstavligt, endast skulle förlänga förfarandet i onödan.” [53]

85. Dessa överväganden kan även tillämpas på den begränsning som fastställts i rättspraxis avseende lagenlighetsprövningen. Begränsningen av tribunalens utrymme för skönsmässig bedömning bör inte gå så långt att den hindrar den från att beakta omständigheter som åberopats av klaganden och som, *utan att ändra tvistens föremål eller omfattning*, har samband med redan åberopade grunder och syftar till att styrka de omständigheter *som faktiskt förelåg* vid den aktuella tidpunkten.

86. När det gäller artikel 85 i tjänsteföreskrifterna har administrationen i själva verket inget utrymme för skönsmässig bedömning. Dess funktion är begränsad till att kontrollera att de objektiva (förekomsten av en felaktig utbetalning) och subjektiva (kännedom om eller bevis för att utbetalningen är felaktig) rekvisit som motiverar tillämpningen av denna bestämmelse är uppfyllda.

[51] Under det skriftliga förfarandet vid tribunalen hade kommissionen möjlighet att yttra sig om hur domen av den 16 maj 2022 påverkade lagenligheten av det angripna beslutet. Kommissionen begränsade sig till att slå fast att den saknade betydelse, utan att i andra hand utveckla några överväganden i sakfrågan: se punkterna 31 och 32 i den replik som lämnats in till tribunalen.

[52] Dom av den 7 maj 1986, Rihoux m.fl./kommissionen (52/85, EU:C:1986:199, punkt 12 och där angiven rättspraxis).

[53] Dom av den 16 mars 1978, Ritter von Wüllerstorff und Urbair/kommissionen (7/77, EU:C:1978:68, punkt 8).

87. Det finns således ingen risk för att skälen ersätts (vilket rättspraxis avseende lagenlighetsprövningen syftar till att förhindra) [54] om tribunalen skulle finna att de ovannämnda objektiva eller subjektiva rekvisiten inte är uppfyllda.

88. Dessa överväganden leder mig till slutsatsen att administrationens avsaknad av förhandskännedom om ogiltigheten av de nationella besluten av den 30 januari 2013 inte hindrade tribunalen från att pröva det angripna beslutets lagenlighet.

89. Tribunalen var skyldig att iaktta den retroaktiva verkan av domen av den 16 maj 2022 när den fastställde de omständigheter som, ur rättslig synvinkel, ”förelåg” när det angripna beslutet fattades. Eftersom tribunalen inte gjorde detta missuppfattade den omständigheterna.

90. Den lösning jag förespråkar beaktar de särskilda omständigheterna i målet. Jag anser inte att förevarande mål är rätt tillfälle att avgöra den uppenbara motsägelsen mellan domstolens domar om gränserna för lagenlighetsprövningen. [55] Om en linje i rättspraxis måste väljas framför de andra, anser jag att den som följer av domen Galp Energía España bör generaliseras.

91. Överklagandet bör följaktligen vinna bifall såvitt avser den andra grundens första del. Om domstolen godtar detta, är det inte nödvändigt att bedöma resten av denna andra grund. Jag kommer dock under alla förhållanden att göra det i andra hand.

3. Den andra grundens andra del

92. AL gör gällande att tribunalen har gjort sig skyldig till ett fel genom att hävda att de nationella besluten av den 30 januari 2013 hade rättsverkningar från och med januari 2013. Enligt AL var det när den överklagade domen meddelades redan uppenbart att dessa beslut var ogiltiga och därför aldrig hade haft någon rättsverkan.

93. AL vänder sig mot tribunalens tolkning av tillämplig rumänsk rätt, inte bara vad gäller giltigheten av de nationella besluten av den 30 januari 2013, utan också indirekt vad gäller den tidsmässiga verkan av familjehemsplaceringen. [56]

94. Även om AL i denna del av det andra grunden inte åberopar att rumänsk rätt har *missuppfattats*, åtminstone inte uttryckligen, anser jag att en sådan kritik är underförstådd och logiskt följer av den första delen av hans grund för överklagandet.

95. Det finns ett nära samband mellan den ”omständighet” som AL hävdar har missuppfattats (förekomsten av domen av den 16 maj 2022) och den tillämpliga ”rätten” (de rättsliga konsekvenserna av denna dom för de nationella besluten av den 30 januari 2013). [57]

[54] Se fotnot 41. Tribunalen skulle därför begränsa sig till att pröva om kravet på återbetalning av felaktigt utbetalda belopp fortfarande är rättsenligt, vilket överensstämmer med själva kärnan i lagenlighetsprövningen.

[55] Se fotnoterna 31, 42, 43 och 44 i detta förslag till avgörande.

[56] I artikel 2.2 sista stycket i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna kopplas rätten till barntillägg till förekomsten av en skyldighet ”att försörja enligt ett *domstolsbeslut på grundval av en medlemsstats lagstiftning om skydd för minderåriga*” (min kursivering). I förevarande mål regleras familjehemsplaceringen i rumänsk rätt och tvisten gäller giltighetstiden för denna åtgärd, vilken påverkar rätten till barntillägg.

[57] Se, beträffande detta, punkt 19 första meningen i överklagandet.

96. Det skulle vara alltför formalistiskt att underkänna den andra delen av den andra grunden för överklagandet endast på grund av att AL inte har använt ordet ”missuppfattning” när han formulerade den. För att bedöma om detta har skett, vad gäller rumänsk rätt, räcker det att kontrollera om de rekvisit som redan beskrivits i föregående punkter i detta förslag till avgörande är uppfyllda. [58]

97. Enligt EU-domstolen har den nationella lagstiftningen missuppfattats när ”tribunalens bedömningar uppenbart strider mot innehållet i bestämmelserna i denna lagstiftning eller att den gett dessa bestämmelser en betydelse de uppenbart inte har”. [59]

98. I ett mål om överklagande ”är domstolen [till att börja med] behörig att pröva om tribunalen, mot bakgrund av de handlingar och de övriga uppgifter som ingetts, inte missuppfattat ordalydelsen i de aktuella nationella bestämmelserna eller i den nationella rättspraxis eller doktrin som rör dessa bestämmelser. Vidare är domstolen behörig att pröva om tribunalen – mot bakgrund av denna information – inte kom fram till slutsatser som uppenbarligen är oförenliga med innehållet däri. Slutligen är domstolen behörig att pröva om tribunalen inte – vid sin prövning av alla dessa omständigheter – tillmätte någon av dem, för att konstatera innehållet i den aktuella nationella lagstiftningen, en betydelse som den inte har i förhållande till de andra omständigheterna, såvida detta på ett uppenbart sätt framgår av handlingarna i målet.” [60]

99. Tribunalen har således en skyldighet att ”pröva alla de omständigheter” som lagts till handlingarna i målet, för att tillmäta var och en av dem den betydelse som de har ”i förhållande till de andra omständigheterna”.

100. I förevarande mål skulle tribunalen, ”mot bakgrund av de handlingar och de övriga uppgifter som ingetts”, fastställa den exakta *tidsmässiga* räckvidden för familjehemsplaceringen. För att göra detta på ett korrekt sätt var det nödvändigt att bedöma *samtliga rumänska avgöranden som meddelats i detta avseende*, inklusive domen av den 16 maj 2022, samt förhållandet mellan dem.

101. Av de skäl som jag redan har redogjort för gav tribunalen, genom att slå fast att de nationella besluten av den 30 januari 2013 hade rättsverkningar från och med januari 2013, dessa beslut en räckvidd som de inte hade enligt den rättsordning som de härrörde från.

102. Detta ledde till en uppenbart felaktig bedömning, enligt rumänsk rätt, av den tidsmässiga räckvidden av familjehemsplaceringen. Denna bedömning påverkade, på ett direkt felaktigt sätt, tillämpningen av artikel 85 i tjänsteföreskrifterna. [61]

103. Jag anser således att överklagandet även bör vinna bifall såvitt avser den andra grundens andra del.

[58] Punkt 37 i detta förslag till avgörande.

[59] Dom av den 9 november 2017, TV2/Danmark/kommissionen (C-649/15 P, EU:C:2017:835, punkt 52).

[60] Dom av den 12 september 2024, Anglo Austrian AAB/ECB och Far-East (C-579/22 P, EU:C:2024:731, punkt 86).

[61] Se fotnot 55 i detta förslag till avgörande.

4. Den tredje delen av den andra grunden för överklagandet

104. Med tanke på den lösning som jag förespråkar avseende den första och andra delen av den andra grunden för överklagandet, skulle det inte vara nödvändigt att yttra sig om den tredje delen. Jag ska emellertid ändå göra det, för det fallet att EU-domstolen skulle vara av en annan uppfattning.

105. I denna del av den andra grunden för överklagandet återger AL nästan ordagrant de grunder som åberopats inför tribunalen,[62] utan att inkludera något resonemang som särskilt syftar till att identifiera den felaktiga rättstillämpningen i den överklagade domen.

106. Under dessa omständigheter uppfyller den tredje delen av den andra grunden för överklagandet inte kraven i artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och artiklarna 168.1 d och 169 i domstolens rättegångsregler, och den ska därför avvisas.

107. Sammanfattningsvis föreslår jag att domstolen bifaller överklagandet såvitt avser den första och andra delen av den andra grunden och upphäver motsvarande delar av tribunalens dom.

VI. Talan inför tribunalen

108. Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol kan domstolen, om den upphäver tribunalens avgörande, antingen själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa målet till tribunalen för avgörande.

109. Med tanke på att jag bara har bedömt en begränsad del av överklagandet, nämligen dess andra grund, kan jag inte föreslå att domstolen slutligt ska avgöra målet.

110. Jag hade dock kunnat göra det om det endast hade rört sig om denna grund, i stället för att återförvisa målet till tribunalen för avgörande, eftersom de ovanstående övervägandena utan vidare leder till att den angripna beslutet ogiltigförklaras.

VII. Rättegångskostnader

111. Av samma skäl är det inte lämpligt att jag uttalar mig om ersättning för rättegångskostnader.

VIII. Förslag till avgörande

112. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen bifaller överklagandet av tribunalens dom av den 10 april 2024, AL/kommissionen (T-50/22, EU:T:2024:220), såvitt avser den andra grunden, och upphäver den del av tribunalens dom som avser denna grund.

[62] Punkterna 21 och 22 i överklagandet är identiska med punkterna 46 och 47 i den replik som ingetts till tribunalen. I punkt 20 i överklagandet begränsar sig AL till att åberopa att tribunalen har åsidosatt principen om formsymmetri, utan att utveckla något annat resonemang för att särskilt bemöta tribunalens resonemang i den överklagade domen.