



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

9. december 2014*

»Appel — andragende indgivet til Parlamentet — afgørelse om henlæggelse af andragendet —
annullationssøgsmål — begrebet »anfægtelig retsakt««

I sag C-261/13 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den
8. maj 2013,

Peter Schönberger, Luxembourg (Luxembourg), ved Rechtsanwalt O. Mader,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Europa-Parlamentet ved U. Rösslein og E. Waldherr, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, og afdelingsformændene A.
Tizzano, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot (refererende dommer) samt dommerne A. Borg
Barthet, J. Malenovský, E. Levits, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund og J.L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. juli 2014,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

- 1 I appelskriftet har Peter Schönberger nedlagt påstand om ophævelse af den dom, der blev afsagt af Den Europæiske Unions Ret, Schönberger mod Parlamentet (T-186/11, EU:T:2013:111, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten afviste Peter Schönbergers påstand om annullation af afgørelse af 25. januar 2011 (herefter »den omtvistede afgørelse«), hvorved Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender (herefter »Udvalget for Andragender«) afsluttede behandlingen af Peter Schönbergers andragende.

Sagens baggrund

- 2 Den 2. oktober 2010 indgav den forhenværende tjenestemand ved Parlamentet Peter Schönberger i henhold til artikel 227 TEUF et andragende til Parlamentet, hvori han anmodede Parlamentet om at træffe foranstaltninger vedrørende hans personlige situation som tjenestemand i Parlamentet med henblik på at efterleve en henstilling fra Den Europæiske Ombudsmand.
- 3 Ved den omtvistede afgørelse informerede Udvalget for Andragender appellantens om, at hans andragende opfyldte betingelserne for behandling i henhold til Parlamentets forretningsorden, at det ville blive oversendt til generaldirektøren for personale, og at proceduren for andragender dermed var afsluttet.

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 4 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 26. marts 2011 nedlagde Peter Schönberger påstand om annullation af den omtvistede afgørelse. Til støtte for søgsmålet gjorde han gældende, at indholdet af hans andragende ikke var blevet behandlet, selv om Udvalget for Andragender havde fundet, at det kunne antages til behandling. Parlamentet fremsatte en formalitetsindsigelse. Subsidiært nedlagde det påstand om frifindelse.
- 5 Ved den appellerede dom afviste Retten sagen med den begrundelse, at den omtvistede afgørelse ikke udgjorde en retsakt, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål.
- 6 I den appellerede doms præmis 16 og 19 fastslog Retten, at selv om en afgørelse om afvisning af et andragende berører den pågældendes ret til at indgive et andragende, gør det samme sig ikke gældende for så vidt angår en afgørelse, der efter godkendelsen af et andragende til behandling træffes vedrørende den videre behandling af andragendet, hvilket afhænger af en politisk vurdering, der er unddraget Unionens retsinstitutters kontrol.
- 7 I den appellerede doms præmis 23 udledte Retten, at eftersom andragendet i den foreliggende sag opfyldte betingelserne for behandling, ændrede den omtvistede afgørelse ikke i væsentlig grad appellantens retsstilling eller skadede hans interesser. Retten afviste dernæst sagen uden at tage stilling til de øvrige anbringender og pålagde appellantens at bære sine egne omkostninger samt betale de af Parlamentet afholdte omkostninger.

Parternes påstande

- 8 Peter Schönberger har nedlagt følgende påstande:
 - Den appellerede dom ophæves.
 - Hans påstand i første instans om annullation af den omtvistede afgørelse tages til følge.

— Parlamentet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

9 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

— Appellen forkastes.

— Appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Appellen

- 10 Til støtte for appellen har appellanten fremført fire anbringender. Det første anbringende vedrører en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder. I sin sammenfatning af indholdet af den omtvistede afgørelse undlod Retten at konstatere, at Parlamentet ikke havde behandlet indholdet af anbringendet. Med det andet anbringende har appellanten gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den fastslog, at det kun er en afvisning af et andragende, som vil kunne indskrænke appellantens ret til at indgive andragender og dermed berøre hans retsstilling. Appellanten har med det tredje anbringende gjort gældende, at den appellerede dom er behæftet med en mangelfuld begrundelse, idet Retten undlod at efterprøve, om begrundelsen af den omtvistede afgørelse var mangelfuld. Endelig har appellanten med det fjerde anbringende foreholdt Retten ikke at have taget stilling til hans anbringende om den manglende mulighed for at fremlægge sin sag for Udvalget for Andragender.
- 11 Parlamentet har gjort gældende, at appellantens anbringender åbenbart ikke kan antages til realitetsbehandling eller er åbenbart ugrundede.
- 12 Med sit andet anbringende, som skal behandles først, har appellanten anført, at Retten med urette afviste hans annullationssøgsmål. Han har i denne forbindelse gjort gældende, at en afgørelse, hvorved Udvalget for Andragender efter at have besluttet, at et andragende kan antages til behandling, behandler det ved – som i det foreliggende tilfælde – at oversende det til Parlamentets generaldirektør for personale, udgør en afgørelse, der er bebyrdende for den pågældende, og som derfor kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål.
- 13 Det bemærkes i denne forbindelse, at det fremgår af artikel 263, stk. 1, TEUF, at Domstolen prøver lovligheden af retsakter vedtaget af Parlamentet, der skal have retsvirkning over for tredjemand. Der foreligger retsakter, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål, når foranstaltningerne har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling (jf. bl.a. dom IBM mod Kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264).
- 14 Retten til at indgive andragender fremgår af artikel 20, stk. 2, litra d), TEUF, artikel 24, stk. 2, TEUF og artikel 227 TEUF samt artikel 44 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Det følger af alle disse bestemmelser, at denne ret er omfattet af de grundlæggende rettigheder, og at den udøves på baggrund af de betingelser, der er fastlagt i artikel 227 TEUF.
- 15 I henhold til sidstnævnte bestemmelse er det ikke alene unionsborgere, som kan indgive andragender, men mere generelt enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat. Et andragende kan indgives på egen hånd eller i samvirke med andre borgere eller personer. Andragendet skal vedrøre et forhold, der henhører under et af de »områder, som Unionen beskæftiger sig med«, og det skal vedrøre den, der indgiver andragendet »direkte«.
- 16 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt en af de afgørelser, som Udvalget for Andragender eller Parlamentet selv træffer efter indgivelsen af et andragende, kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål, bemærkes for det første, at der ikke er nogen af de bestemmelser i EUF-traktaten, som er nævnt i denne doms præmis 14, der tillægger Parlamentet en beslutningskompetence for så vidt angår andragender.

- 17 Retten til at indgive andragender er borgernes middel til deltagelse i Unionens demokratiske liv. Det er et af de midler, der sikrer en direkte dialog mellem unionsborgerne og deres repræsentanter.
- 18 Karakteren af forholdet mellem Parlamentet og dem, der henvender sig til Parlamentet ved indgivelse af andragender, er bekræftet af Parlamentet i de regler, der vedrører behandlingen af andragender i artikel 215-217 i Parlamentets forretningsorden i den gældende affattelse (Europa-Parlamentets forretningsorden, 8. valgperiode – Juli 2014, endnu ikke offentliggjort i EUT). Disse regler er med undtagelse af visse præciseringer i det væsentlige identiske med de regler, som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for denne tvist (Europa-Parlamentets forretningsorden, 16. udgave – Juli 2004, EUT 2005 L 44, s. 1).
- 19 Parlamentet har således i forretningsordenens artikel 215 fastsat forskellige supplerende regler vedrørende de formelle krav og sprogkrav for indgivelse af andragender samt om udpegelsen af en repræsentant i tilfælde af et gruppeandragende. De andragender, der opfylder de formelle betingelser, optages i et »register«, mens de andre andragender henlægges, og andrageren underrettes om begrundelsen for henlæggelsen. De andragender, der optages i registret, henvises af formanden til Udvalget for Andragender, der tager stilling til, »om andragendet opfylder betingelserne for behandling i artikel 227 [TEUF]«, idet andragendet anses for at »opfylde disse betingelser«, hvis mindst en fjerdedel af medlemmerne i Udvalget for Andragender anmoder herom. De andragender, som ikke opfylder betingelserne for behandling, henlægges. Henlæggelsen begrundes over for andrageren, og hvor det er muligt, kan der »henvises til alternative klagemuligheder«.
- 20 Endelig skal der henvises til den mulighed, som Parlamentet ifølge artikel 215, stk. 13, har til at få tilsendt de andragender, som er indgivet af fysiske eller juridiske personer, som hverken er unionsborgere eller har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, og som Udvalget for Andragender »skønner giver tilstrækkelig grund til behandling«.
- 21 Artikel 216 i Parlamentets forretningsorden i dens nuværende affattelse fastlægger, hvilke foranstaltninger der skal træffes i anledning af et andragende, som behandles af Udvalget for Andragender »som led i dets normale aktiviteter«, eventuelt med andragerne til stede, i hvilket tilfælde formanden for udvalget skønner, om de skal gives taleret. Udvalget for Andragender kan vedtage at udarbejde en initiativbetænkning eller med Formandskonferencens samtykke forelægge et kortfattet forslag til beslutning. Udvalget er i visse tilfælde forpligtet til at samarbejde med andre udvalg, det kan anmode Europa-Kommissionen om at bistå sig og foranstalte undersøgelsesrejser til den medlemsstat eller det område, som andragendet vedrører. Udvalget kan anmode Parlamentets formand om at fremsende sin udtalelse eller henstilling til Kommissionen, Rådet for Den Europæiske Union eller den berørte medlemsstat med henblik på handling eller svar. Udvalget for Andragender underretter hvert halve år Parlamentet om resultatet af sit arbejde og navnlig om de foranstaltninger, som Rådet eller Kommissionen har truffet med hensyn til de andragender, de har fået tilsendt. Andragerne underrettes om de afgørelser, Udvalget for Andragender har truffet med hensyn til deres andragender, og om begrundelsen herfor. Når behandlingen af et andragende, der opfylder betingelserne for behandling, er tilendebragt, erklæres den for afsluttet, og andrageren underrettes.
- 22 Under disse omstændigheder bør en afgørelse, hvorved Parlamentet fastslår, at et andragende, det har fået indgivet, ikke opfylder betingelserne i artikel 227 TEUF, kunne underkastes en domstolsprøvelse, eftersom den kan berøre den pågældendes ret til at indgive andragender. Det samme gør sig gældende for så vidt angår en afgørelse, hvorved Parlamentet tilsidesætter selve kernen i retten til at indgive andragender, idet det nægter eller undlader at behandle et andragende, som er indgivet til det, og dermed ikke undersøger, om andragendet opfylder betingelserne i artikel 227 TEUF.

- 23 En negativ afgørelse fra Parlamentet vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne i artikel 227 TEUF er opfyldt, skal begrundes, således at andrageren kan få kendskab til, hvilke betingelser der ikke er opfyldt i hans tilfælde. I modsætning til Rettens bedømmelse i præmis 28 i dom Tegebauer mod Parlamentet (T-308/07, EU:T:2011:466) opfylder en kortfattet begrundelse som den, der var indeholdt i Parlamentets afgørelse i den sag, der gav anledning til denne dom, dette krav.
- 24 Det fremgår derimod af EUF-traktatens bestemmelser såvel som af de regler, som Parlamentet har vedtaget med henblik på varetagelsen af retten til at indgive andragender, at Parlamentet, når der som i det foreliggende tilfælde er tale om et andragende, som ifølge Parlamentet opfylder betingelserne i artikel 227 TEUF, råder over et vidt skøn af politisk karakter med hensyn til, hvilke foranstaltninger der skal træffes i anledning af det pågældende andragende. Heraf følger, at en afgørelse herom unddrages domstolsprøvelse, uanset om Parlamentet med en sådan afgørelse selv vedtager sådanne foranstaltninger eller beslutter, at det ikke kan vedtage sådanne foranstaltninger og derfor oversender andragendet til den kompetente institution eller tjenestegren med henblik på, at disse kan træffe de pågældende foranstaltninger.
- 25 I den foreliggende sag fremgår det af udtalelserne i den appellerede dom, at Parlamentet på ingen måde har tilsidesat appellants ret til at indgive et andragende, men tværtimod har behandlet det indgivne andragende, har fastslået, at det opfylder betingelserne for behandling, og har fremsendt det til Parlamentets generaldirektør for personale med henblik på videre behandling, og at det dermed har truffet de foranstaltninger, som det vurderede nødvendige.
- 26 Henset til det ovenstående, og eftersom de øvrige anbringender under disse omstændigheder er irrelevante, skal appellen forkastes.

Sagens omkostninger

- 27 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger, såfremt appellen forkastes. Efter samme procesreglements artikel 138, stk. 1, som i henhold til artikel 184 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Parlamentet har nedlagt påstand om, at appellanten tilpligtes at betale sagens omkostninger, og appellanten har tabt sagen, bør det pålægges sidstnævnte at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) Appellen forkastes.**
- 2) Peter Schönberger betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter