



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

3. juni 2021 *

»Annulationsøgsmål – artikel 7, stk. 1, TEU – Europa-Parlamentets beslutning om et forslag om at opfordre Rådet for Den Europæiske Union til at fastslå, at der er en klar fare for en grov overtrædelse af de værdier, som Unionen bygger på – artikel 263 TEUF og 269 TEUF – Domstolens kompetence – realitetspåkendelse af annulationsøgsmålet – anfægtelig retsakt – artikel 354 TEUF – regler for optælling af stemmer i Parlamentet – Parlamentets forretningsorden – artikel 178, stk. 3 – begrebet »afgivne stemmer« – stemmeundladelser – retssikkerhedsprincippet, ligebehandlingsprincippet, demokratiprincippet og princippet om loyalt samarbejde«

I sag C-650/18,

angående et annulationsøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 17. oktober 2018,

Ungarn først ved M.Z. Fehér, G. Tornyai og Z. Wagner, derefter ved M.Z. Fehér, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

Republikken Polen ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

intervenient,

mod

Europa-Parlamentet ved F. Drexler, N. Görlitz og T. Lukácsi, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, L. Bay Larsen og A. Kumin samt dommerne T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, K. Jürimäe, C. Lycourgos (refererende dommer) og I. Jarukaitis,

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: fuldmægtig R. Șereș,

* Processprog: ungarsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. juni 2020,
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 3. december 2020,
afsagt følgende

Dom

- 1 Ungarn har i stævningen nedlagt påstand om annullation af Europa-Parlamentets beslutning af 12. september 2018 om et forslag om at opfordre Rådet til i henhold til artikel 7, stk. 1, [TEU] at fastslå, der er en klar fare for, at Ungarn groft overtræder de værdier, som Unionen bygger på (2017/2131(INL)) (EUT 2019, C 433, s. 66, herefter »den anfægtede beslutning«).

Retsforskrifter

Proceduren i henhold til artikel 7 TEU

- 2 Artikel 7 TEU fastsætter:

»1. På begrundet forslag af en tredjedel af medlemsstaterne, Europa-Parlamentet eller Europa-Kommissionen kan Rådet med et flertal på fire femtedele af sine medlemmer efter godkendelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2. Inden Rådet fastslår dette, hører det den berørte medlemsstat, og det kan efter samme fremgangsmåde rette henstillinger til denne medlemsstat.

Rådet efterprøver regelmæssigt, om de forhold, der har fået Rådet til at fastslå ovennævnte, stadig er gældende.

2. Det Europæiske Råd kan med enstemmighed på forslag af en tredjedel af medlemsstaterne eller Europa-Kommissionen og efter godkendelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2, efter at have opfordret denne medlemsstat til at fremsætte sine bemærkninger.

3. Hvis en overtrædelse som omhandlet i stk. 2 er fastslået, kan Rådet med kvalificeret flertal beslutte at suspendere visse af de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaterne på den pågældende medlemsstat, herunder de stemmerettigheder, der er tillagt repræsentanten for den pågældende medlemsstats regering i Rådet. Rådet tager i så fald hensyn til en sådan suspensions mulige følger for fysiske og juridiske personers rettigheder og forpligtelser.

Den pågældende medlemsstat er under alle omstændigheder fortsat bundet af sine forpligtelser i henhold til traktaterne.

4. Rådet kan senere med kvalificeret flertal beslutte at ændre eller tilbagekalde foranstaltninger, der er truffet i medfør af stk. 3, som følge af ændringer i den situation, som har ført til, at de blev indført.

5. De afstemningsregler, der gælder for Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet i forbindelse med anvendelsen af denne artikel, er fastsat i artikel 354 [TEUF].«

3 Artikel 354 TEUF bestemmer:

»Ved anvendelsen af artikel 7 [TEU] vedrørende suspension af visse rettigheder, der følger af medlemskab af Unionen, deltager det medlem af Det Europæiske Råd eller Rådet, der repræsenterer den pågældende medlemsstat, ikke i afstemningen, og den pågældende medlemsstat tages ikke i betragtning ved beregningen af den tredjedel eller de fire femtedele af medlemsstaterne, der er nævnt i stk. 1 og 2 i nævnte artikel. Hvis medlemmer, der er til stede eller repræsenteret, undlader at stemme, hindrer dette ikke vedtagelsen af afgørelser som nævnt i stk. 2 i nævnte artikel.

I forbindelse med vedtagelsen af afgørelser som nævnt i artikel 7, stk. 3 og 4, [TEU] defineres kvalificeret flertal som angivet i artikel 238, stk. 3, litra b), i denne traktat.

Når Rådet som følge af en afgørelse om suspension af stemmerettigheder vedtaget i henhold til artikel 7, stk. 3, [TEU] træffer afgørelse med kvalificeret flertal på grundlag af en af traktaternes bestemmelser, defineres dette kvalificerede flertal som angivet i artikel 238, stk. 3, litra b), i denne traktat eller, hvis Rådet handler på forslag af Kommissionen eller Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, som angivet i artikel 238, stk. 3, litra a), i denne traktat.

Ved anvendelsen af artikel 7 [TEU] træffer Europa-Parlamentet afgørelse med et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer, der repræsenterer et flertal af dets medlemmer.«

Domstolsprøvelse

4 Artikel 263, stk. 1 og 6, TEUF har følgende ordlyd:

»Den Europæiske Unions Domstol prøver lovligheden af lovgivningsmæssige retsakter, af retsakter vedtaget af Rådet, Kommissionen eller Den Europæiske Centralbank, bortset fra henstillinger og udtalelser, samt af de af Europa-Parlamentets og Det Europæiske Råds retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand. Den prøver ligeledes lovligheden af de af Unionens organers, kontorers og agenturers retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand.

[...]

De i denne artikel omhandlede klager skal indgives, inden to måneder efter at retsakten, alt efter sin art, er offentliggjort eller meddelt klageren, eller i mangel heraf senest to måneder efter at klageren har fået kendskab til den.«

5 Artikel 269 TEUF bestemmer følgende:

»Domstolen har kun kompetence til at udtale sig om lovligheden af en retsakt vedtaget af Det Europæiske Råd eller Rådet i henhold til artikel 7 [TEU] efter anmodning fra den medlemsstat, hvormed Det Europæiske Råd eller Rådet har fastslået, at der foreligger en situation som omhandlet i nævnte artikel, og kun for så vidt angår overholdelsen af artiklens procedurebestemmelser.

Anmodningen skal fremsættes inden for en frist på en måned, efter at Rådet har fastslået, at den pågældende situation foreligger. Domstolen træffer afgørelse inden for en måned fra den dato, hvor anmodningen fremsættes.«

Protokol nr. 24

- 6 Den eneste artikel i protokol nr. 24 om asyl for statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater (EUT 2010, C 83, s. 305, herefter »protokol nr. 24«) bestemmer:

»På grund af niveauet for beskyttelse af grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder i medlemsstaterne i Den Europæiske Union anses medlemsstaterne som sikre oprindelseslande i relation til hinanden i alle retlige og praktiske spørgsmål i forbindelse med asyl. En ansøgning om asyl, der indgives af en statsborger i en medlemsstat, kan derfor kun tages i betragtning eller antages til behandling i en anden medlemsstat i følgende tilfælde:

[...]

- b) hvis proceduren i artikel 7, stk. 1, [TEU] er indledt, og indtil Rådet eller, hvis det bliver aktuelt, Det Europæiske Råd, træffer beslutning i den forbindelse med hensyn til den medlemsstat, hvori ansøgeren er statsborger

[...]«

Europa-Parlamentets forretningsorden

- 7 Artikel 178, stk. 3, i Europa-Parlamentets forretningsorden i den affattelse, der fandt anvendelse på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning (herefter »forretningsordenen«), fastsatte:

»Til vedtagelse eller forkastelse af en tekst tages ved beregning af afstemningsresultatet kun hensyn til de afgivne »ja«- eller »nej«-stemmer, medmindre der er tale om tilfælde, for hvilke der er fastlagt et specifikt flertal i traktaterne.«

- 8 Forretningsordenens artikel 226, stk. 1, bestemte:

»Opstår der tvivl om anvendelsen eller fortolkningen af forretningsordenen, kan formanden henvide spørgsmålet til behandling i det kompetente udvalg.

Opstår en sådan tvivl under udvalgsarbejdet, kan udvalgsformanden henvide spørgsmål i relation hertil til det kompetente udvalg.«

- 9 Det fremgik af forretningsordenens bilag V, afsnit XVIII, nr. 8), at Udvalget om Konstitutionelle Anliggender var kompetent med hensyn til fortolkningen af forretningsordenen.

Sagens baggrund

- 10 Ved en beslutning af 17. maj 2017 om situationen i Ungarn (2017/2656(RSP)) (EUT 2018, C 307, s. 75) pålagde Europa-Parlamentet Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender at udarbejde en specifik betænkning vedrørende denne medlemsstat med henblik på at afholde en afstemning på plenarmødet om et begrundet forslag om at opfordre Rådet for Den Europæiske Union til at træffe foranstaltninger i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU. Denne betænkning blev vedtaget den 25. juni 2018.

- 11 Ved skrivelse af 10. september 2018 meddelte Ungarns Faste Repræsentant ved EU Parlamentets generalsekretær den ungarske regerings holdning, som var, at der i overensstemmelse med artikel 354 TEUF og forretningsordenens artikel 178, stk. 3, skulle tages hensyn til stemmeundladelser ved afstemningen om den anfægtede beslutning, og anmodede om, at parlamentsmedlemmerne blev informeret herom.
- 12 Den 10. september 2018 informerede Parlamentets vicegeneralsekretær ved e-mail parlamentsmedlemmerne om, at der ved beregningen af afstemningsresultatet kun ville blive taget hensyn til de afgivne stemmer for og de afgivne stemmer imod den anfægtede beslutning, og ikke stemmeundladelserne.
- 13 Den 12. september 2018 stemte Europa-Parlamentet om den anfægtede beslutning. 448 medlemmer stemte for beslutningen, 197 medlemmer stemte imod, og 48 medlemmer undlod at stemme. Efter afstemningen erklærede mødeformanden, at den anfægtede beslutning var vedtaget.

Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

- 14 Ungarn har nedlagt følgende påstande:
 - Den anfægtede beslutning annulleres.
 - Parlamentet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 15 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:
 - Sagen afvises, da det er åbenbart, at den ikke kan antages til realitetsbehandling, subsidiært frifindelse.
 - Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 16 Ungarn har i overensstemmelse med artikel 16, stk. 3, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol anmodet Domstolen om, at sagen påkendes af Domstolens Store Afdeling.
- 17 Ved kendelse af 14. maj 2019, Ungarn mod Parlamentet (C-650/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:438), bestemte Domstolen, at den udtalelse fra Parlamentets Juridiske Tjeneste, som var indeholdt i bilag 5 til Ungarns stævning, skulle fjernes fra sagsakterne, og afslog Ungarns anmodning om fremlæggelse af dette dokument.
- 18 Ved afgørelse af 22. maj 2019 gav Domstolens præsident Republikken Polen tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Ungarns påstande.

Om søgsmålet

Domstolens kompetence og formaliteten

Parternes argumentation

- 19 Parlamentet har gjort gældende, at det foreliggende annulations-søgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, idet det følger af artikel 269 TEUF og subsidiært af artikel 263 TEUF, at den anfægtede beslutning ikke kan være genstand for et sådant søgsmål.

- 20 Hvad for det første angår artikel 269 TEUF er Parlamentet af den opfattelse, at det fremgår af en ordlydsfortolkning af denne bestemmelse, at den begrænser Domstolens kompetence til endelige retsakter vedtaget af Rådet eller Det Europæiske Råd i henhold til artikel 7 TEU.
- 21 Denne fortolkning bekræftes af tilblivelseshistorien bag artikel 269 TEUF. Det fremgår nemlig af udviklingen i traktaterne, at den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, kun gradvist er blevet undergivet en vis retslig prøvelse ved Domstolen. Retsakter vedtaget i medfør af sidstnævnte bestemmelse, der ikke er omfattet af det materielle anvendelsesområde for artikel 269 TEUF, hører derfor altid til traktaternes »politiske sfære«, som ikke er genstand for nogen domstolsprøvelse.
- 22 Desuden skal artikel 269 TEUF anses for *lex specialis* i forhold til artikel 263 TEUF og findes sammen med bestemmelser, der som artikel 271 TEUF, 275 TEUF og 276 TEUF fastsætter en begrænset mulighed for domstolsprøvelse på forud fastsatte specifikke områder.
- 23 Det ville desuden ikke være konsekvent, hvis det i artikel 269 TEUF udtrykkeligt omhandlede tilfælde, hvor Rådet eller Det Europæiske Råd fastslår, at den pågældende situation foreligger – hvilket kan have alvorlige konsekvenser for den pågældende medlemsstat – i det væsentlige faldt uden for enhver domstolsprøvelse i henhold til artikel 269 TEUF, undtagen hvad angår de proceduremæssige aspekter heraf, mens et simpelt forslag om at indlede proceduren i henhold til artikel 7 TEU kunne gøres til genstand for en fuldstændig domstolsprøvelse.
- 24 For det andet er Parlamentet af den opfattelse, at søgsmålet, selv hvis det antages, at det skal behandles i henhold til artikel 263 TEUF, skal afvises med den begrundelse, at den anfægtede beslutning ikke har karakter af en »anfægtelig retsakt« som omhandlet i denne artikels stk. 1.
- 25 Denne beslutning medfører nemlig ikke nogen ændring af Ungarns retsstilling, eftersom den blot indleder den procedure, der er fastsat i artikel 7 TEU, uden at forpligte Rådet med hensyn til, hvad det vedtager at fastslå. Selv hvis vedtagelsen af den nævnte beslutning gjorde det muligt for ungarske statsborgere at indgive en asylansøgning i en anden medlemsstat i henhold til litra b) i den eneste artikel i protokol nr. 24, ville en sådan mulighed desuden ikke have skadelige virkninger for disse statsborgere eller andre unionsborgere og heller ikke for Ungarn selv.
- 26 I øvrigt har Domstolen i dom af 25. juli 2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), alene fastslået, at de faktuelle oplysninger i et begrundet forslag vedtaget i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU udgør særdeles relevante oplysninger med henblik på den abstrakte vurdering af, om der er en reel risiko for overtrædelse af grundlæggende rettigheder i den medlemsstat, som har udstedt en europæisk arrestordre. Det kan således ikke på grundlag af denne dom udledes, at sådanne forslag har bindende retsvirkninger.
- 27 Desuden skal den anfægtede beslutning anses for at være en mellemkommende retsakt, for så vidt som den ikke fastlægger Parlamentets endelige holdning. Det er imidlertid kun mellemkommende foranstaltninger med umiddelbare, sikre og tilstrækkeligt bindende retsvirkninger, der kan gøres til genstand for direkte domstolsprøvelse, hvilket ikke er tilfældet hvad angår den anfægtede beslutning.
- 28 Ungarn har, støttet af Republikken Polen, anført, at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, idet den anfægtede beslutning er en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263 TEUF, henset til de virkninger, som den medfører, navnlig i henhold til litra b) i den eneste artikel i protokol nr. 24 og den lære, der kan udledes af dom af 25. juli 2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586). Artikel 269 TEUF skal desuden fortolkes strengt og fratager ikke Domstolen kompetencen til at påkende dette søgsmål.

Domstolens bemærkninger

- 29 Det skal for det første undersøges, om Domstolen som anført af Parlamentet ikke har kompetence til at påkende dette søgsmål i henhold til artikel 269 TEUF.
- 30 I denne henseende bemærkes først, at Domstolen ifølge denne artikel kun har kompetence til at udtale sig om lovligheden af en retsakt vedtaget af Det Europæiske Råd eller Rådet i henhold til artikel 7 TEU efter anmodning fra den medlemsstat, hvormed Det Europæiske Råd eller Rådet har fastslået, at der foreligger en situation som omhandlet i nævnte artikel 7 TEU, og kun for så vidt angår overholdelsen af artiklens procedurebestemmelser. Anmodningen skal desuden fremsættes inden for en frist på en måned, efter at Rådet har fastslået, at den pågældende situation foreligger.
- 31 Artikel 269 TEUF indebærer, for så vidt som denne bestemmelse fastsætter betingelser for muligheden for at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af retsakter vedtaget af Det Europæiske Råd eller Rådet i henhold til artikel 7 TEU, som er strengere end betingelserne i artikel 263 TEUF, en begrænsning af den generelle kompetence, som sidstnævnte artikel tildeler Den Europæiske Unions Domstol til at prøve lovligheden af EU-institutionernes retsakter, og den skal følgelig fortolkes indskrænkende (jf. analogt dom af 19.7.2016, H mod Rådet m.fl., C-455/14 P, EU:C:2016:569, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Dernæst bemærkes, at artikel 269 TEUF alene vedrører retsakter, som er vedtaget af Rådet eller Det Europæiske Råd i forbindelse med proceduren i henhold til artikel 7 TEU. Beslutninger, som er vedtaget af Parlamentet i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU, er ikke nævnt i artikel 269 TEUF.
- 33 Det kan derfor udledes af ordlyden af sidstnævnte artikel, at traktaternes ophavsmænd ikke har haft til hensigt at udelukke en retsakt som den anfægtede beslutning fra den generelle kompetence, der er tillagt Den Europæiske Unions Domstol ved artikel 263 TEUF, til at prøve lovligheden af EU-institutionernes retsakter.
- 34 En sådan fortolkning af artikel 269 TEUF bidrager desuden til overholdelsen af princippet om, at Den Europæiske Union er et retsfællesskab, hvorved der er indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Den Europæiske Unions Domstol skal kunne kontrollere lovligheden af EU-institutionernes retsakter (jf. i denne retning dom af 23.4.1986, Les Verts mod Parlamentet, 294/83, EU:C:1986:166, præmis 23, af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis, og af 5.11.2019, ECB m.fl. mod Trasta Komercbanka m.fl., C-663/17 P, C-665/17 P og C-669/17 P, EU:C:2019:923, præmis 54).
- 35 I modsætning til, hvad Parlamentet har gjort gældende, drages denne konklusion ikke i tvivl af den sammenhæng, hvori artikel 269 TEUF indgår. Det er nemlig tilstrækkeligt at bemærke, at artikel 271 TEUF, 275 TEUF og 276 TEUF, som Parlamentet har sammenlignet artikel 269 TEUF med, ikke fratager Domstolen enhver kompetence til i henhold til artikel 263 TEUF at prøve lovligheden af de EU-retsakter, der er omhandlet heri, og under alle omstændigheder vedrører områder, der er helt uden forbindelse med proceduren i artikel 7 TEU. Desuden er artikel 271 TEUF, 275 TEUF og 276 TEUF affattet i vendinger, der er klart forskellige fra ordlyden af artikel 269 TEUF, således at der ikke heraf kan udledes nogen relevant lære hvad angår fortolkningen af sidstnævnte artikel.
- 36 Det følger heraf, at artikel 269 TEUF ikke udelukker, at Domstolen har kompetence til at påkende det foreliggende søgsmål.
- 37 Hvad for det andet angår spørgsmålet, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, fremgår det af fast retspraksis, at et annullationssøgsmål i medfør af artikel 263 TEUF kan anlægges til prøvelse af enhver af institutionerne udstedt bestemmelse – uanset form – som tilsigter at have bindende

retsvirkninger (dom af 26.3.2019, Kommissionen mod Italien, C-621/16 P, EU:C:2019:251, præmis 44, og af 9.7.2020, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-575/18 P, EU:C:2020:530, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

- 38 Ved afgørelsen af, om en retsakt har sådanne virkninger og derfor kan være genstand for et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, skal vægten lægges på denne retsakts indhold, og de nævnte virkninger skal vurderes ud fra objektive kriterier, såsom retsakts indhold, i givet fald under hensyn til baggrunden for dens vedtagelse samt til den udstedende institutions beføjelser (dom af 9.7.2020, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-575/18 P, EU:C:2020:530, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 I den foreliggende sag bemærkes, at vedtagelsen af den anfægtede beslutning indleder proceduren i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU. I henhold til litra b) i den eneste artikel i protokol nr. 24 kan en medlemsstat, når denne procedure er indledt, og så længe Rådet eller Det Europæiske Råd ikke har truffet en beslutning med hensyn til den berørte medlemsstat, som en undtagelse til denne eneste artikels hovedregel tage en ansøgning om asyl, der indgives af en statsborger i den medlemsstat, der er genstand for proceduren, i betragtning eller antage denne til realitetsbehandling.
- 40 Det følger heraf, at vedtagelsen af den anfægtede beslutning har den umiddelbare virkning, at det forbud, som principielt er pålagt medlemsstaterne mod at tage en ansøgning om asyl indgivet af en ungarsk statsborger i betragtning eller antage denne til realitetsbehandling, ophæves. Denne beslutning ændrer således, i forholdet mellem medlemsstaterne, Ungarns situation på asylrettens område.
- 41 Den anfægtede beslutning har derfor bindende retsvirkninger fra vedtagelsen heraf, og så længe Rådet ikke har taget stilling til, hvilke konsekvenser der skal drages heraf.
- 42 Parlamentet har imidlertid gjort gældende, at den anfægtede beslutning udgør en mellemkommende retsakt, der udtrykker en foreløbig holdning, og som ikke kan gøres til genstand for domstolsprøvelse i henhold til artikel 263 TEUF.
- 43 I denne forbindelse bemærkes, at mellemkommende foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige afgørelse, principielt ikke udgør retsakter, som kan være genstand for et annulationssøgsmål (dom af 15.3.2017, Stichting Woonlinie m.fl. mod Kommissionen, C-414/15 P, EU:C:2017:215, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 For det første er sådanne mellemkommende foranstaltninger imidlertid først og fremmest retsakter, som udtrykker den pågældende institutions foreløbige opfattelse (jf. i denne retning dom af 13.10.2011, Deutsche Post og Tyskland mod Kommissionen, C-463/10 P og C-475/10 P, EU:C:2011:656, præmis 50).
- 45 En beslutning såsom den anfægtede beslutning, hvorved Parlamentet opfordrer Rådet til i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, TEU at fastslå, at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, kan imidlertid ikke anses for at være udtryk for Parlamentets foreløbige holdning, uanset at Rådet for efterfølgende at kunne fastslå dette i givet fald skal have en forudgående godkendelse fra Parlamentet i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU. En sådan godkendelse vil nemlig kun komme i betragtning, for så vidt som Rådet fastslår, at en sådan fare foreligger, og den vil desuden vedrøre en retsakt, der vil være resultatet af Rådets egen vurdering af, om denne fare foreligger, og som kan adskille sig fra den vurdering, der vil være foretaget af Parlamentet i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede beslutning.
- 46 For det andet fremgår det ligeledes af Domstolens praksis, at en mellemkommende retsakt, der har selvstændige retsvirkninger, kan være genstand for et annulationssøgsmål, for så vidt som den ulovlighed, som denne retsakt er behæftet med, ikke kan afhjælpes ved et søgsmål, der er rettet mod

den endelige beslutning, som den forbereder (jf. i denne retning navnlig domme af 30.6.1992, Spanien mod Kommissionen, C-312/90, EU:C:1992:282, præmis 21 og 22, og Italien mod Kommissionen, C-47/91, EU:C:1992:284, præmis 27 og 28, samt dom af 13.10.2011, Deutsche Post og Tyskland mod Kommissionen, C-463/10 P og C-475/10 P, EU:C:2011:656, præmis 53, 54 og 60).

- 47 I det foreliggende tilfælde ville Ungarn ganske vist, således som Parlamentet har anført, kunne gøre den anfægtede beslutnings ulovlighed gældende til støtte for et eventuelt annullationssøgsmål til prøvelse af en retsakt, hvorved Rådet, efter denne beslutning, på grundlag af artikel 7, stk. 1, TEU fastslår, at der er en klar fare for en grov overtrædelse af Unionens værdier.
- 48 Ud over at Rådet, således som generaladvokaten har anført i punkt 100 i forslaget til afgørelse, ikke har pligt til at tage stilling til den anfægtede beslutning, vil muligheden for medhold i et annullationssøgsmål anlagt til prøvelse af en retsakt, hvorved Rådet på grundlag af artikel 7, stk. 1, TEU fastslår, at den pågældende situation foreligger, imidlertid under alle omstændigheder ikke kunne sætte alle de bindende retsvirkninger af denne beslutning, jf. præmis 40 ovenfor, ud af kraft.
- 49 Under disse omstændigheder må det fastslås, at den anfægtede beslutning er en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263, stk. 1, TEUF.
- 50 Hvad endelig angår det til støtte for Parlamentets formalitetsindsigelse anførte argument om, at retsvirkningerne af den anfægtede beslutning ikke direkte berører Ungarn, skal det tilføjes til bemærkningerne i præmis 40 ovenfor, at en medlemsstat i henhold til artikel 263, stk. 2, TEUF under alle omstændigheder hverken skal godtgøre at være umiddelbart og individuelt berørt af den EU-retsakt, som påstås annulleret, eller at have en retlig interesse heri (jf. i sidstnævnte henseende dom af 5.9.2012, Parlamentet mod Rådet, C-355/10, EU:C:2012:516, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Når dette er sagt, kan for det tredje den generelle kompetence, som Den Europæiske Unions Domstol er tillagt ved artikel 263 TEUF, til at prøve lovligheden af EU-institutionernes retsakter, ikke undergives en fortolkning, som ophæver den effektive virkning af den begrænsning af denne generelle kompetence, som er fastsat i artikel 269 TEUF (jf. analogt dom af 1.7.2010, Povse, C-211/10 PPU, EU:C:2010:400, præmis 78).
- 52 Det følger heraf, at når artikel 263 TEUF danner grundlag for et annullationssøgsmål til prøvelse af en retsakt vedtaget af en EU-institution i henhold til artikel 7 TEU, således som det er tilfældet i denne sag, kan artikel 263 TEUF ikke anvendes uafhængigt af artikel 269 TEUF, men skal derimod fortolkes i lyset af sidstnævnte artikel.
- 53 I denne henseende bemærkes, at artikel 269 TEUF underlægger annullationssøgsmål anlagt til prøvelse af retsakter vedtaget af Rådet og Det Europæiske Råd i henhold til artikel 7 TEU visse særlige betingelser, hvorved der tages hensyn til den særlige karakter af den procedure, som er indført ved sidstnævnte bestemmelse. Ifølge betingelserne i artikel 269, stk. 1, TEUF er det således alene den medlemsstat, der er berørt af denne procedure, som har ret til at anlægge et sådant søgsmål, og til støtte herfor kan alene gøres anbringender gældende vedrørende klagepunkter om tilsidesættelse af de i artikel 7 TEU omhandlede procedurebestemmelser.
- 54 En anerkendelse af, at et annullationssøgsmål på grundlag af artikel 263 TEUF til prøvelse af et begrundet forslag fra Parlamentet vedtaget i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU kan anlægges af en anden sagsøger end den medlemsstat, der er genstand herfor, og at der til støtte for et sådant søgsmål kan fremsættes alle de anbringender, der er nævnt i artikel 263, stk. 2, TEUF, ville imidlertid i vidt omfang ophæve den effektive virkning af de særlige betingelser i artikel 269 TEUF for anlæggelse af et annullationssøgsmål til prøvelse af den retsakt, som Rådet kan vedtage efter et sådant forslag, hvorved det fastslår, at en situation som omhandlet i artikel 7, stk. 1, foreligger.

- 55 Hvis et sådant begrundet forslag fra Parlamentet skulle blive annulleret efter påstand herom fra en sådan sagsøger, ville Rådet således være forhindret i at fastslå, at der er en klar fare for en grov overtrædelse af Unionens værdier, selv om den pågældende sagsøger i henhold til artikel 269, stk. 1, TEUF ikke kan anlægge sag med påstand om annullation af en retsakt, hvorved dette fastslås.
- 56 Hvis forslaget blev annulleret på grundlag af et andet anbringende end de i artikel 269 TEUF omhandlede, ville Rådet ligeledes og i samme omfang blive forhindret i at fastslå, at en sådan fare foreligger, selv om det pågældende anbringende i overensstemmelse med artikel 269 TEUF ikke kan gøres gældende med henblik på at opnå annullation af en retsakt, hvorved dette fastslås.
- 57 Den mulighed, som den medlemsstat, der er genstand for et begrundet forslag fra Parlamentet vedtaget i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU, har for at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af dette forslag inden to måneder efter, at det er offentliggjort, som fastsat i artikel 263, stk. 6, TEUF, skader derimod ikke den effektive virkning af de særlige bestemmelser, som i henhold til artikel 269 TEUF gælder for annullationssøgsmål til prøvelse af, hvad Rådet har fastslået i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU.
- 58 Selv om et annullationssøgsmål til prøvelse heraf i henhold til artikel 269, stk. 2, TEUF skal anlægges inden for en frist på en måned, efter at Rådet har fastslået, at den pågældende situation foreligger, ville det således gå videre end, hvad der er nødvendigt for at sikre den effektive virkning af artikel 269 TEUF, at kræve, at den samme forkortelse af søgsmålsfristen skulle gælde for annullationssøgsmål til prøvelse af et begrundet forslag fra Parlamentet vedtaget i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU.
- 59 Det fremgår af de betragtninger, der er anført i præmis 54-58 ovenfor, at et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF til prøvelse af et begrundet forslag, der er vedtaget af Parlamentet i henhold til artikel 7 TEU, kun kan anlægges af den medlemsstat, der er genstand for dette forslag, inden for en frist på to måneder fra forslagens vedtagelse. Desuden kan de annullationsanbringender, der gøres gældende til støtte for et sådant søgsmål, kun vedrøre en tilsidesættelse af de i artikel 7 TEU omhandlede procedurebestemmelser.
- 60 I denne sag er den medlemsstat, der er genstand for den anfægtede beslutning, Ungarn. Denne medlemsstats søgsmål er desuden blevet anlagt inden for den frist, der er fastsat i artikel 263, stk. 2, TEUF.
- 61 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det foreliggende annullationssøgsmål kan antages til realitetsbehandling, uden at dette berører spørgsmålet om, hvorvidt Domstolen kan påkende hvert enkelt af de anbringender, der er fremsat til støtte for søgsmålet.

Anbringenderne

- 62 Til støtte for søgsmålet har Ungarn fremsat fire anbringender. Det første anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 354, stk. 4, TEUF og forretningsordenens artikel 178, stk. 3. Det andet anbringende vedrører tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet. Med det tredje anbringende har Ungarn foreholdt Parlamentet, at det tilsidesatte demokratiprincippet og ligebehandlingsprincippet. Det fjerde anbringende vedrører tilsidesættelse af princippet om loyal samarbejde, princippet om samarbejde i god tro mellem institutionerne, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet.
- 63 Henset til deres indbyrdes sammenhæng skal det første og det tredje anbringende undersøges først og samlet.

Det første og det tredje anbringende om tilsidesættelse af artikel 354, stk. 4, TEUF, forretningsordenens artikel 178, stk. 3, demokratiprincippet og ligebehandlingsprincippet

– Parternes argumentation

- 64 Ungarn har med sit første anbringende gjort gældende, at Parlamentet med urette udelukkede stemmeundladelser fra opgørelsen af afgivne stemmer med henblik på vedtagelsen af den anfægtede beslutning.
- 65 Efter Ungarns opfattelse vidner kravet i artikel 354, stk. 4, TEUF om et kvalificeret flertal, for at Parlamentet kan vedtage et begrundet forslag i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU, om betydningen af en sådan retsakt. En fortolkning af denne bestemmelse i EUF-traktaten, hvorefter stemmeundladelser skal anses for at være afgivne stemmer, således at vedtagelse af den pågældende retsakt kræver et større antal stemmer for, tager netop dens betydning i betragtning.
- 66 Den sammenhæng, hvori artikel 354 TEUF indgår, taler ligeledes for en sådan fortolkning. Det fremgår således af denne artikels stk. 1, at der under proceduren i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU med henblik på at afgøre, om flertallet på fire femtedele af medlemmerne af Rådet er opnået, skal medregnes alle medlemsstaternes stemmer med undtagelse af den berørte medlemsstat, uanset om der er tale om stemmer for, stemmer imod eller stemmeundladelser.
- 67 Ved at kræve et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer, der skal repræsentere et flertal af Parlamentets medlemmer, fastsætter artikel 354, stk. 4, TEUF desuden et specifikt flertal som omhandlet i forretningsordenens artikel 178, stk. 3, sidste sætningsled. Det følger imidlertid af sidstnævnte bestemmelse, at når der i traktaterne er fastsat et specifikt flertal, skal både stemmerne for og imod det forslag, der er til afstemning, samt stemmeundladelserne betragtes som afgivne stemmer.
- 68 Derimod er selve ordlyden af denne bestemmelse i forretningsordenen til hinder for, at den undtagelse, som den fastsætter for tilfælde, hvor der efter traktaterne kræves et specifikt flertal, fortolkes således, at den kun finder anvendelse ved beregningen af flertallet af Parlamentets medlemmer. Den nævnte bestemmelse indeholder nemlig en meget klar modsætning mellem den situation, at der kun skal tages hensyn til stemmerne for og imod den pågældende tekst ved beregningen af antallet af afgivne stemmer, og den situation, at denne tekst kun kan vedtages gyldigt ved et specifikt flertal, som er fastlagt i traktaterne.
- 69 I øvrigt afgiver medlemmerne under Parlamentets plenarmøde deres stemme ved at vælge mellem knapperne »Ja«, »Nej« eller »Undladelse«. Det følger klart heraf, at stemmeundladelse er en måde, hvorpå stemmer kan afgives.
- 70 Republikken Polen har gjort gældende, at artikel 354, stk. 4, TEUF i lyset af denne artikels stk. 1 skal forstås som en forpligtelse til at anse stemmeundladelser for at være afgivne stemmer. Angivelsen i artikel 354, stk. 1, sidste punktum, TEUF af, at stemmeundladelser ikke skal tages i betragtning i Det Europæiske Råd, udgør nemlig en undtagelse til reglen, således at fraværet af en sådan angivelse i artikel 354, stk. 4, TEUF modsætningsvis viser, at stemmeundladelser skal tages i betragtning, når Parlamentet træffer afgørelse under anvendelse af artikel 7 TEU.
- 71 Ifølge Republikken Polen ville det desuden være ulogisk at lægge til grund, at den sidste del af forretningsordenens artikel 178, stk. 3, skulle være blevet indført for at præcisere, at simpelt flertal ikke er tilstrækkeligt til at vedtage en beslutning i de tilfælde, hvor traktaterne fastsætter et specifikt flertal, henset til ordlyden af forretningsordenens artikel 83, stk. 3, som udtrykkeligt henviser til det flertal, der er fastsat i artikel 354, stk. 4, TEUF. Endelig har denne medlemsstat fremhævet, at forretningsordenens artikel 180 formelt giver mulighed for at undlade at stemme.

- 72 Parlamentet er af den opfattelse, at selv om artikel 354 TEUF ikke præciserer, om stemmeundladelser skal medregnes i de afgivne stemmer, giver bestemmelsen Parlamentet mulighed for at regulere dette spørgsmål i sin forretningsorden. Det følger af forretningsordenens artikel 178, stk. 3, at der ikke skulle tages hensyn til stemmeundladelser i det foreliggende tilfælde, idet undtagelsen i denne bestemmelses sidste del alene tager sigte på at fravige princippet i henhold til artikel 231, stk. 1, TEUF om, at flertal er opnået, såfremt der er flere stemmer for end imod, og skal fortolkes således, at stemmerne for den pågældende tekst også skal repræsentere et flertal af Parlamentets medlemmer.
- 73 Med det tredje anbringende har Ungarn for det første gjort gældende, at artikel 354 TEUF og forretningsordenens artikel 178, stk. 3, burde have været fortolket i lyset af demokratiprincippet, som er fastsat i artikel 2 TEU, og have pålagt hensyntagen til stemmeundladelser ved beregningen af de afgivne stemmer, idet dette ville gøre det muligt at beskytte Unionens demokratiske værdier bedst muligt ved at sikre fuld folkelig repræsentation.
- 74 Den måde, hvorpå Parlamentet beregnede de afgivne stemmer i det foreliggende tilfælde, medfører derimod, at undladelse som stemmemulighed bliver meningsløs. Parlamentsmedlemmerne havde ikke alle de muligheder, der følger af udøvelsen af deres hverv, hvis denne begrænsning ikke var støttet på et legitimt formål.
- 75 For det andet medfører Parlamentets fortolkning af artikel 354, stk. 4, TEUF og af forretningsordenen en ulige behandling, der ikke kan begrundes i noget legitimt formål, mellem de parlamentsmedlemmer, som undlod at stemme ved afstemningen om den anfægtede beslutning, og de parlamentsmedlemmer, som afgav en stemme i denne forbindelse.
- 76 Parlamentet er af den opfattelse, at Ungarn har ændret betydningen af sit tredje anbringende i replikken ved heri at gøre gældende, at Parlamentet tilsidesatte artikel 354, stk. 4, TEUF og forretningsordenens artikel 178, stk. 3. Dette argument er uforståeligt og må derfor afvises. Under alle omstændigheder er Ungarns tredje anbringende ugrundet.

– *Domstolens bemærkninger*

- 77 Indledningsvis bemærkes for det første, at Domstolen ikke kan tage stilling til det første anbringende, for så vidt som Ungarn hermed har foreholdt Parlamentet, at det med henblik på vedtagelsen af den anfægtede beslutning tilsidesatte forretningsordenens artikel 178, stk. 3. Denne bestemmelse kan nemlig ikke anses for at være en procedurebestemmelse, der er fastsat i artikel 7 TEU, som omhandlet i artikel 269 TEUF, i modsætning til reglerne i artikel 354 TEUF, som artikel 7, stk. 5, TEU udtrykkeligt henviser til.
- 78 Hvad for det andet angår den formalitetsindsigelse, som Parlamentet har rejst vedrørende det tredje anbringende, bemærkes, at i medfør af artikel 120, litra c), i Domstolens procesreglement og retspraksis herom skal stævningen angive søgsmålets genstand, de anbringender og argumenter, der gøres gældende, og en kortfattet fremstilling af anbringenderne. Disse angivelser skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Domstolen kan udøve sin kontrol. Følgelig skal de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde, og påstandene heri skal være utvetydigt formuleret for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita eller undlader at tage stilling til et klagepunkt (dom af 16.4.2015, Parlamentet mod Rådet, C-540/13, EU:C:2015:224, præmis 9 og den deri nævnte retspraksis).
- 79 I det foreliggende tilfælde fremgår det af stævningen, at Ungarn med sit tredje anbringende i det væsentlige har bestridt, at den anfægtede beslutning er forenelig med bl.a. artikel 354, stk. 4, TEUF, sammenholdt med demokratiprincippet og ligebehandlingsprincippet, med den begrundelse, at der ikke blev taget hensyn til stemmeundladelserne ved beregningen af de afgivne stemmer.

- 80 Eftersom dette klagepunkt er fremført i stævningen og er utvetydigt, skal Parlamentets formalitetsindsigelse forkastes.
- 81 For så vidt som Ungarn med dette tredje anbringende som anført i præmis 79 ovenfor ikke isoleret set gør en tilsidesættelse af demokratiprincippet og ligebehandlingsprincippet gældende, men ønsker at påvise, at vedtagelsen af den anfægtede beslutning tilsidesætter bl.a. procedurereglen i artikel 354, stk. 4, TEUF, sammenholdt med disse principper, kan Domstolen desuden behandle dette anbringende, således som det fremgår af præmis 59 ovenfor.
- 82 Hvad angår realiteten skal det først fremhæves, at Parlamentet, når det skal vedtage en beslutning i henhold til artikel 7 TEU, i henhold til artikel 354, stk. 4, TEUF træffer afgørelse med et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer, der skal repræsentere et flertal af dets medlemmer.
- 83 Da traktaterne ikke definerer, hvad der skal forstås ved »afgivne stemmer«, skal dette selvstændige EU-retlige begreb fortolkes i overensstemmelse med dets sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug, idet der skal tages hensyn til den kontekst, hvori det anvendes, og de mål, der forfølges med den lovgivning, som det udgør en del af (jf. analogt dom af 23.4.2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, C-507/18, EU:C:2020:289, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 84 Som generaladvokaten har anført i punkt 128-130 i forslaget til afgørelse, omfatter begrebet »afgivne stemmer« i sin sædvanlige betydning imidlertid kun, at der afgives en stemme for eller imod et givent forslag. Da stemmeundladelse i sædvanlig betydning skal forstås som nægtelse af at tage stilling til et givet forslag, kan undladelse ikke sidestilles med en »afgivent stemme«.
- 85 Når dette er sagt, indeholder flertalsreglen i artikel 354, stk. 4, TEUF et dobbelt krav. Retsakter, som Parlamentet vedtager i henhold til artikel 7 TEU, skal nemlig samle dels et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer, dels et flertal af Parlamentets medlemmer.
- 86 Med kravet om et sådant dobbelt flertal for retsakter, som Parlamentet vedtager i henhold til artikel 7 TEU, har EUF-traktatens ophavsmænd fremhævet betydningen af sådanne retsakter på både det politiske og det forfatningsmæssige plan.
- 87 Selv om der af de grunde, som er anført i præmis 84 ovenfor, således ikke kan tages hensyn til stemmeundladelser ved beregningen af, om der er opnået et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer for vedtagelsen af en sådan retsakt, skal de derimod medregnes ved kontrollen af, om stemmerne for repræsenterer et flertal af Parlamentets medlemmer, således som artikel 354, stk. 4, TEUF kræver. I overensstemmelse med denne flertalsregel kan et begrundet forslag fra Parlamentet i henhold til artikel 7 TEU nemlig ikke vedtages, hvis antallet af medlemmer, der har stemt for dette, ikke overstiger det resterende antal medlemmer af Parlamentet, uanset om disse medlemmer har stemt imod forslaget, undladt at stemme eller været fraværende under afstemningen.
- 88 Det følger af de betragtninger, der er anført i præmis 84-87 ovenfor, at artikel 354, stk. 4, TEUF skal fortolkes således, at der ved anvendelsen af artikel 7 TEU ikke skal tages hensyn til stemmeundladelser ved beregningen af flertallet på to tredjedele af de afgivne stemmer.
- 89 Den omstændighed, at stemmeundladelser – således som Ungarn har gjort gældende – tages i betragtning ved beregningen af flertallet på fire femtedele af Rådets medlemmer som omhandlet i artikel 7, stk. 1, TEUF, er uden relevans i denne henseende. Som det fremgår af præmis 87 ovenfor, ligger det i en afstemningsregel om, at vedtagelse kræver tilslutning fra et flertal af medlemmerne af en institution, at de medlemmer, som undlader at afgive deres stemme, indgår ved beregningen af, om dette flertal er opnået, i modsætning til, hvad der gælder med hensyn til en afstemningsregel, som kræver et flertal af de afgivne stemmer.

- 90 Republikken Polens argument vedrørende artikel 354, stk. 1, sidste punktum, TEUF kan heller ikke tiltrædes. Det er ganske vist korrekt, at denne bestemmelse fastsætter, at hvis medlemmer, der er til stede eller repræsenteret i Det Europæiske Råd, undlader at stemme, hindrer dette ikke, at Det Europæiske Råd i henhold til artikel 7, stk. 2, TEU med enstemmighed fastslår, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder de værdier, som Unionen bygger på, men det følger ikke heraf, at fraværet af en sådan præcisering i artikel 354, stk. 4, TEUF indebærer, at stemmeundladelser skal tages i betragtning ved beregningen af de to tredjedele af de afgivne stemmer i Parlamentet.
- 91 I denne henseende bemærkes, at den udtrykkelige præcisering vedrørende stemmeundladelser i artikel 354, stk. 1, TEUF fjerner enhver tvivl om vægten af stemmeundladelser fra medlemsstater, der er til stede eller repræsenteret i Det Europæiske Råd, med henblik på anvendelsen af artikel 7, stk. 2, TEU.
- 92 Med bestemmelsen i artikel 354, stk. 1, sidste punktum, TEUF om, at stemmeundladelser ikke er til hinder for, at denne institution vedtager at fastslå en overtrædelse som omhandlet i artikel 7, stk. 2, TEU, har ophavsmændene til EUF-traktaten således udtrykkeligt villet udelukke, at stemmeundladelse fra en enkelt af de medlemsstater, der er til stede eller repræsenteret i Det Europæiske Råd, med undtagelse af den berørte medlemsstat, kan forhindre den nævnte institution i at fastslå, at sidstnævnte medlemsstat groft og vedvarende overtræder de værdier, som Unionen bygger på.
- 93 I modsætning til, hvad Republikken Polen har gjort gældende, var det derimod ikke nødvendigt at foretage en sådan præcisering i artikel 354, stk. 4, TEUF, eftersom begrebet »afgivne stemmer«, således som det fremgår af præmis 84 ovenfor, ifølge den sædvanlige betydning heraf indebærer, at stemmeundladelser ikke skal tages i betragtning ved beregningen af disse stemmer. Selv uden en præcisering som den, der er indeholdt i artikel 354, stk. 1, TEUF, skal en regel, der som artikel 354, stk. 4, TEUF kræver, at der træffes afgørelse med et flertal af de afgivne stemmer, derfor forstås således, at den udelukker hensyntagen til stemmeundladelser.
- 94 Hvad dernæst angår den hævdede tilsidesættelse af artikel 354, stk. 4, TEUF, sammenholdt med demokratiprincippet og ligebehandlingsprincippet, skal det fremhæves, at disse to principper i henhold til artikel 2 TEU udgør værdier, som Unionen bygger på. Desuden bygger Unionens funktionsmåde i henhold til artikel 10 TEU på det repræsentative demokrati, og artikel 20 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder fastsætter ligebehandlingsprincippet.
- 95 Hvad for det første angår demokratiprincippet bemærkes, at den politiske og forfatningsmæssige betydning af et begrundet forslag i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU, såsom den anfægtede beslutning, er afspejlet i det dobbelte flertal, som vedtagelse heraf kræver i henhold til artikel 354, stk. 4, TEUF.
- 96 I modsætning til, hvad Ungarn har anført, blev de parlamentsmedlemmer, der ønskede at udøve deres beføjelser ved at undlade at stemme under afstemningen om den anfægtede beslutning, desuden ikke frataget denne mulighed, idet stemmeundladelserne blev taget i betragtning som sådanne ved kontrollen af, at stemmerne for var afgivet af et flertal af Parlamentets medlemmer. De parlamentsmedlemmer, som besluttede at undlade at stemme under denne afstemning, handlede i øvrigt på et oplyst grundlag, eftersom det er ubestridt, at de på forhånd var blevet informeret om, at stemmeundladelser ikke ville blive medregnet som afgivne stemmer.
- 97 Det følger heraf, at udelukkelse af stemmeundladelser fra opgørelsen af afgivne stemmer som omhandlet i artikel 354 TEUF ikke er i strid med demokratiprincippet.
- 98 Hvad for det andet angår ligebehandlingsprincippet, der ifølge Ungarn ligeledes er blevet tilsidesat, bemærkes, at dette princip indebærer, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (jf. i

denne retning dom af 16.9.2010, Chatzi, C-149/10, EU:C:2010:534, præmis 64, og af 8.9.2020, Kommissionen og Rådet mod Carreras Sequeros m.fl., C-119/19 P og C-126/19 P, EU:C:2020:676, præmis 137).

- 99 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at samtlige parlamentsmedlemmer havde de samme valgmuligheder under afstemningen om den anfægtede beslutning, nemlig at afgive en stemme for eller imod vedtagelsen af denne beslutning eller at undlade at stemme, og at de på tidspunktet for afstemningen havde fuldt kendskab til konsekvenserne af deres valg i denne henseende og nærmere bestemt til det forhold, at stemmeundladelser – i modsætning til stemmer for eller imod beslutningen – ikke ville blive taget i betragtning ved beregningen af de afgivne stemmer. Henset til det anførte i præmis 84 ovenfor kan de parlamentsmedlemmer, som valgte at undlade at stemme ved denne lejlighed, derfor ikke anses for at have været i en situation, der er objektivt sammenlignelig med situationen for de medlemmer, som stemte for eller imod vedtagelsen, ved opgørelsen af de afgivne stemmer som omhandlet i artikel 354, stk. 4, TEUF.
- 100 Henset til samtlige ovenstående betragtninger må det konstateres, at Parlamentet ikke tilsidesatte artikel 354, stk. 4, TEUF, sammenholdt med demokratiprincippet og ligebehandlingsprincippet, ved ikke at medregne stemmeundladelser som afgivne stemmer i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede beslutning.
- 101 Det første og det tredje anbringende skal følgelig forkastes.

Det andet og det fjerde anbringende om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, TEU og af princippet om samarbejde i god tro mellem institutionerne, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet

– Parternes argumentation

- 102 Med det andet anbringende har Ungarn gjort gældende, at den anfægtede beslutning tilsidesætter retssikkerhedsprincippet, idet den blev vedtaget, uden at Parlamentet forinden havde afklaret tvivlen vedrørende fortolkningen af forretningsordenens artikel 178, stk. 3, ved at rejse spørgsmålet herom for Udvalget om Konstitutionelle Anliggender.
- 103 Selv om forretningsordenens artikel 226 overlader det til Parlamentets formand at beslutte, om dette udvalg skal konsulteres, forholder det sig ikke desto mindre således, at udvalget ikke kan fratages sine beføjelser, ved at det tillades, at en foranstaltning vedtages på grundlag af en regel, hvis fortolkning er tvivlsom.
- 104 Det kan desuden ikke udelukkes, at Udvalget om Konstitutionelle Anliggender i fremtiden vil fortolke forretningsordenen anderledes og efterfølgende rejse tvivl om resultatet af afstemningen om den anfægtede beslutning, hvilket vil føre til en situation med usikkerhed.
- 105 Parlamentet er af den opfattelse, at det er åbenbart, at dette anbringende skal afvises, og at det under alle omstændigheder er ugrundet.
- 106 Med det fjerde anbringende har Ungarn gjort gældende, at den anfægtede beslutning tilsidesætter artikel 4, stk. 3, TEU samt princippet om samarbejde i god tro mellem EU-institutionerne, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet. Ungarn har i denne henseende gjort gældende, at Parlamentet med henblik på vedtagelsen af denne beslutning med urette støttede sig på traktatbrudsprocedurer vedrørende tilsidesættelse af EU-retten, som Kommissionen havde afsluttet, eller hvorom Ungarn og Kommissionen havde indledt en dialogproces. Ungarn har

desuden anført, at uanset at sådanne procedurer foreligger, har Kommissionen ikke fundet det begrundet at indlede proceduren i henhold til artikel 7 TEU, hvilket udelukker, at de pågældende traktatbrudsprocedurer kan danne grundlag for den anfægtede beslutning.

107 Parlamentet har betvivlet, at dette anbringende kan realitetsbehandles, og har anført, at det under alle omstændigheder er ugrundet.

– Domstolens bemærkninger

108 Det fremgår af præmis 59 ovenfor, at Domstolen kun kan træffe afgørelse om lovligheden af den anfægtede beslutning for så vidt angår overholdelsen af procedurebestemmelserne i artikel 7 TEU.

109 Ungarn har imidlertid med sit andet og fjerde anbringende ikke gjort en tilsidesættelse af nogen af disse procedurebestemmelser gældende.

110 Heraf følger, at det andet og det fjerde anbringende skal forkastes.

111 Henset til samtlige ovenstående betragtninger må Parlamentet frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

112 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Parlamentet har nedlagt påstand om, at Ungarn pålægges at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

113 I overensstemmelse med procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer Republikken Polen som intervenient i sagen sine egne omkostninger.

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

1) Europa-Parlamentet frifindes.

2) Ungarn bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Parlamentet.

3) Republikken Polen bærer sine egne omkostninger.

Underskrifter