



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
NILO JÄÄSKINEN  
föredraget den 17 juli 2014<sup>1</sup>

**Mål C-261/13 P**

**Peter Schönberger  
mot**

**Europaparlamentet**

”Överklagande — Rätt att inge framställningar till Europaparlamentet — Artiklarna 20 FEUF och 227 FEUF — Artikel 44 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Bristande behörighet hos utskottet för framställningar för att avgöra de aktuella frågorna — Beslut att lägga framställningen till handlingarna — Talan om ogiltigförklaring — Rättsakt med bindande rättsverkningar som kan påverka en enskilds rättsliga ställning — Artikel 263 FEUF”

## I – Inledning

1. I en rapport från Europaparlamentets utskott för framställningar (nedan kallat utskottet för framställningar) anges att ”framställningar utgör ett viktigt verktyg då de tillåter enskilda att officiellt göra sig hörda och se till att de ämnen som berör dem undersöks inom unionsinstitutionerna. De är således en direkt länk mellan oss, valda representanter, och dem vars intressen vi avser främja”.<sup>2</sup> Som statistiken från utskottet för framställningar visar har detta instrument nått stora framgångar. År 2013 översteg antalet framställningar som registrerats vid detta utskott 3 000, vilket motsvarar en ökning på över 45 procent jämfört med år 2012 och ett fördubbling jämfört med år 2011.<sup>3</sup>

2. Peter Schönberger (nedan kallad klaganden) har yrkat att domstolen ska upphäva den av Europeiska unionens tribunal meddelade domen Schönberger/parlamentet (T-186/11, EU:T:2013:111) (nedan kallad den överklagade domen), i vilken tribunalen avvisade yrkandet om ogiltigförklaring av beslutet av Europaparlamentets utskott för framställningar av den 25 januari 2011 genom vilket granskningen av sökandens framställning av den 2 oktober 2010<sup>4</sup> avslutades (nedan kallat det angripna beslutet).

3. Förevarande mål gäller således tolkningen av räckvidden av rätten att göra framställningar, i den mening som avses i artiklarna 20 FEUF och 27 FEUF, såsom den bekräftas i artikel 44 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). För första gången ska domstolen avgöra frågan huruvida de beslut som utskottet för framställningar antar omfattas av unionsdomstolarnas prövningsrätt, i den mening som avses i artikel 263.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Rapport om överläggningarna i utskottet för framställningar under parlamentsåret 1999/2000, A5-0162/2000: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2000-0162+0+DOC+PDF+V0//FR>.

3 — Rapport om verksamheten i utskottet för framställningar under år 2013 (2014/2008(INI)), s. 17.

4 — Framställning nr 1188/2010.

4. Inom ramen för detta förslag ska således utövandet av rätten att göra framställningar bedömas mot bakgrund av den praxis som tribunalen fram till nu har utvecklat på detta område och jämföra den med domstolens praxis avseende begreppet rättsakt mot vilken talan kan väckas. Den angripna domen motsvarar nämligen en trogen tillämpning av domen i målet Tegebauer/parlamentet<sup>5</sup> i vilken domstolen gjorde tolkningen att bedömningen av huruvida en framställning ska prövas av domstol, på den grunden att ett beslut att en framställning inte kan upptas till sakprövning eller ska läggas till handlingarna kan påverka essensen i rätten att göra framställningar och därmed utgör ett beslut mot vilket en talan om ogiltigförklaring kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF.<sup>6</sup>

5. Inledningsvis anser jag att tribunalen i domen i målet Tegebauer/parlamentet(EU:T:2011:466) gjorde en felaktig tillämpning av begreppet rättsakt mot vilken talan kan väckas. Detta misstag beror enligt min uppfattning på en alltför bred tolkning av räckvidden för rätten att inge framställningar. Enligt min mening utgör emellertid rätten att inge framställningar ett direkt verktyg för politisk dialog, uttrycket för en demokratisk interaktion mellan en medborgare och de valda som, utom i undantagsfall, ska skyddas från unionsdomstolarnas ingripande.

6. Följaktligen kommer jag i detta förslag till avgörande att uppmana domstolen att bortse från domen i målet Tegebauer/parlamentet (EU:T:2011:466), vilken ligger till grund för den överklagade domen. Domstolen bör, under alla omständigheter, för att garantera enskildas rättssäkerhet, inom ramen för förevarande överklagande uttryckligen ta ställning till domen i målet Tegebauer/parlamentet(EU:T:2011:566), antingen genom att bortse från den eller genom att bekräfta den. I det sistnämnda fallet kan överklagandet avgöras utan svårigheter.

## II – Tillämpliga bestämmelser

7. Rätten att göra framställningar erkänns i artiklarna 20 d FEUF och 227 FEUF, som ett särskilt uttryck för unionsmedborgarskapet.

8. I artikel 44 i stadgan föreskrivs följande:

”Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat har rätt att göra framställningar till Europaparlamentet.”<sup>7</sup>

9. Handläggningen av framställningarna reglerades i avdelning VIII i Europaparlamentets arbetsordning (nedan kallad arbetsordningen). De bestämmelser som är tillämpliga i tiden (*ratione temporis*) i förevarande mål är artiklarna 191–193 i arbetsordningen.<sup>8</sup> Det ska emellertid påpekas att dessa bestämmelser, till följd av ändringen av arbetsordningen, år 2011, ändrades och senare återfanns i artiklarna 201–203 a i arbetsordningen (nedan kallad arbetsordningen i ändrad lydelse).<sup>9</sup> Efter en ändring i juli 2014 regleras rätten att inge framställningar för närvarande i artiklarna 215–218 i den arbetsordning som ändrats genom den åttonde valperioden.<sup>10</sup> Denna senaste ändring påverkar emellertid inte lydelsen av de relevanta bestämmelserna i arbetsordningen i ändrad lydelse.

5 — (T-308/07, EU:T:2011:466).

6 — Dom Tegebauer/Europaparlamentet (EU:T:2011:466, punkt 21).

7 — Enligt förklaringarna till stadgan är den rättighet som garanteras genom denna artikel den rättighet som garanteras genom artiklarna 20 FEUF och 227 FEUF. Enligt artikel 52.2 i stadgan ska den utövas på de villkor som fastställs i dessa artiklar.

8 — Version av juli 2004 (EUT L 44, 2005, s. 1).

9 — En ändring av de bestämmelser i arbetsordningen som reglerar rätten att inge framställningar enligt versionen av den sjunde valperioden mars 2011 (EUT L 116). I denna återges i allt väsentligt den enbart mellanliggande ändring av den interna arbetsordningen som antogs genom beslut av Eurparlamentet den 6 maj 2009 (2006/2209 REG) (EUT C 212 E, 2010, s. 140).

10 — <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20140701+TOC+DOC+XML+V0//SV>.

10. Artikel 191 med rubriken ”Rätt att inge framställningar” i arbetsordningen har följande lydelse:

”1. Alla medborgare i Europeiska unionen och alla fysiska och juridiska personer som är bosatta i eller har sin hemvist eller säte i en medlemsstat har rätt att ensamma eller tillsammans med andra medborgare eller personer göra en framställning till parlamentet i en fråga som hör till Europeiska unionens verksamhetsområde och som direkt berör framställaren. ...

6. Framställningar som ett utskott förklarar otillåtliga, ska läggas till handlingarna. Framställaren ska underrättas om beslutet och skälen till detta.

11. Artikel 192 i arbetsordningen har rubriken ”Prövning av framställningar” och innehåller följande bestämmelser:

”1. Ansvarigt utskott kan besluta att utarbeta ett betänkande eller på annat sätt yttra sig över de framställningar som det har förklarat tillåtliga. Utskottet kan, speciellt vid framställningar som söker ändra gällande rätt, begära yttranden från andra utskott i enlighet med artikel 46. ...

3. Vid prövningen av framställningar eller för att utreda sakförhållanden kan utskottet höra framställare, anordna allmänna utfrågningar eller skicka ut ledamöter för att på ort och ställe orientera sig om sakförhållanden. ...

7. Talmannen ska underrätta framställarna om fattade beslut och skälen till dessa.”

12. Enligt artikel 201.7 i arbetsordningen i ändrad lydelse ska framställningar som upptagits i registret av parlamentets talman hänvisas till ansvarigt utskott, som först ska fastställa huruvida framställningen är tillåtlig i enlighet med artikel 227 FEUF eller inte.

13. I artikel 201.8 i arbetsordningen i ändrad lydelse föreskrivs följande:

”Framställningar som ett utskott förklarar otillåtliga ska läggas till handlingarna. Framställaren ska underrättas om beslutet och skälen till detta. I den mån det är möjligt får alternativa möjligheter till att få saken prövad rekommenderas.”

14. Artikel 203a i arbetsordningen i dess lydelse enligt parlamentets beslut av den 22 maj 2012<sup>11</sup> reglerar även handläggning av medborgarinitiativ.

### III – Bakgrund till tvisten, förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

15. Klaganden, tidigare tjänsteman vid Europaparlamentet, bestred de meritpoäng som han tilldelades vid 2005 års befordringsomgång. Till följd av det överklagande som klaganden ingav den 15 november 2008, fann Europeiska ombudsmannen att Europaparlamentet hade brutit mot god förvaltningssed genom att Europaparlamentets talman borde ha prövat klagandens klagomål.

16. Den 2 oktober 2010 ingav klaganden, på grundval av artikel 227, en framställning till Europaparlamentet, i vilken han bad Europaparlamentet att vidta åtgärder i syfte att avhjälpa det förhållande som ombudsmannen hade konstaterat.

11 — Förslag till ändring av Europaparlamentets arbetsordning (B7-0732/2011) samt Europaparlamentets beslut av den 22 maj 2012 om ändring av Europaparlamentets arbetsordning i samband med genomförandet av det europeiska medborgarinitiativet (2011/2302(REG) (EUT C 264, 2013, s. 98).

17. Genom det angripna beslutet riktade ordföranden för utskottet för framställningar sig till sökanden enligt följande: ”Jag informerar er härmed att utskottet har granskat er framställning och har förklarat den förenlig med Europaparlamentets arbetsordning i den mån den omfattas av Europeiska unionens verksamhet. Utskottet för framställningar har emellertid inte behörighet att behandla er framställning i sak och har således noterat era synpunkter. Er framställning kommer att översändas till generaldirektören med ansvar för personal för vidtagande av lämpliga åtgärder. Jag ber er även att notera att granskningen av er framställning således är slutförd.” Följaktligen avslutades granskningen av framställningen.

18. Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 26 mars 2011 väckte Peter Schönberger talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet med motiveringen att det avslutade behandlingen av hans framställning utan att den hade granskats i sak.

19. Genom den överklagade domen avvisade tribunalen talan. Genom att grunda sig på domen i målet Tegebauer/parlamentet(EU:T:2011:466), fann domstolen att det angripna beslutet, eftersom klagandens framställning ansågs vara tillätlig, inte medförde några tvingande rättsverkningar som kunde påverka klagandens rättsliga ställning. För mer detaljer, se den överklagade domen.

#### IV – Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

20. Peter Schönberger har, genom sitt överklagande, yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, bifalla talan i första instans, ogiltigförklara det angripna beslutet och förplikta Europaparlamentet att ersätta rättegångskostnaderna.

21. Europaparlamentet har i sitt svaromål yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.

#### V – Behandlingen av överklagandet

22. Klaganden har till stöd för sitt överklagande gjort gällande sex anmärkningar<sup>12</sup> avseende för det första missuppfattning av de faktiska omständigheterna,<sup>13</sup> för det andra missuppfattning av tillämpningsområdet för den grundläggande rätten att inge framställningar,<sup>14</sup> för det tredje att den överklagade domen är behäftad men en bristande motivering och en bristande logik,<sup>15</sup> för det fjärde att tribunalen har gjort en felaktig bedömning på grund av en felaktig tillämpning av domen i målet Tegebauer/parlamentet(EU:T:42011:466),<sup>16</sup> för det femte en bristande motivering avseende varför avsaknaden av motivering i det angripna beslutet inte prövades<sup>17</sup> och för det sjätte en ofullständig granskning av de faktiska omständigheterna.<sup>18</sup>

12 — Eftersom det vare sig rör sig om självständiga eller självtillräckliga argument, föreslår jag att begreppet ”grunder” inte ska användas för att beskriva var och en av dem.

13 — Klaganden har i sin beskrivning av de faktiska omständigheterna anfört att tribunalen är ovetande om att ordföranden för utskottet för framställningar, utan någon motivering, till klaganden angav att framställningen, trots att den var tillätlig, inte kunde granskas i sak. Vidare har tribunalen missuppfattat de faktiska omständigheterna genom att anse att framställningen hade granskats.

14 — Enligt klaganden har tribunalen felbedömt tillämpningsområdet för den grundläggande rätten att inge framställningar genom att, felaktigt, anse att den begränsar sig till en prövning av huruvida framställningen är tillätlig. Tillämpningsområdet för rätten att inge framställningar omfattar emellertid också en materiell prövning av de framställningar som har ansetts tillåtliga och det antagna beslutet i sak (rätt till granskning av framställning).

15 — Enligt sökanden visade tribunalen en avsaknad av logik när den påstod att den omständigheten att en framställning som är tillätlig inte granskas inte medför några rättsliga verkningar, till skillnad från en situation då en framställning som är otillätlig inte granskas.

16 — Enligt klaganden motsade tribunalen domen i målet Tegebauer/parlamentet i vilken den angav att effektiviteten i rätten att inge framställningar inte får inskränkas när innehållet i framställningen inte har granskats.

17 — Enligt klaganden ignorerade tribunalen den omständigheten att Europaparlamentet hade gjort sig skyldigt till en felaktig rättstillämpning genom att inte motivera sitt beslut. Tribunalen ersatte denna avsaknad av motivering med sin egen motivering i syfte att motivera varför framställningen inte behandlats.

18 — Enligt klaganden saknar tribunalen kännedom om att klaganden inte har fått möjlighet att objektivet framställa sin sak inför utskottet för framställningar.

23. I detta hänseende föreslår jag att nämnda kritik ska sammanslås till två grunder, i förhållande till det samband som kan fastställas mellan de olika punkterna i den. Den första grunden kommer att omfatta anmärkningarna avseende omfattningen av rätten att inge framställningar (det vill säga den andra, tredje och fjärde anmärkningen i överklagandet). Den andra grunden kommer att omfatta de processuella anmärkningarna (det vill säga den första, den femte och den sjätte anmärkningen i överklagandet).

24. Eftersom svaren på argumenten avseende innehållet i rätten att inge framställningar och räckvidden av domen i målet Tegebauer/parlamentet (EU:T:2011:466) är avgörande för prövningen av förevarande överklagande, föreslår jag att denna grund prövas först.

## **VI – Omfattningen av rätten att inge framställningar (den första grunden som omfattar den andra, tredje och fjärde anmärkningen i överklagandet)**

### *A – Parternas argument*

25. Genom den kritik som samlats under den första grunden, har sökanden bestritt tillämpningsområdet för rätten att inge framställningar. För det första har klaganden, avseende punkt 18 i den överklagade domen, klandrat tribunalen för att ha funnit att endast ett beslut att en framställning är otillätlig kan inskränka utövandet av rätten att inge framställningar. Europaparlamentet har emellertid inte bara en skyldighet att undersöka huruvida en framställning är tillätlig, utan även att göra en bedömning i sak av de framställningar som anses tillåtliga. En vägran att pröva en framställning i sak hindrar utövandet av nämnda rättighet genom att framställaren fräntas möjligheten att bidra till förbättringen av unionsrätten och att delta i unionens demokratiska liv i den mening som avses i artiklarna 10.3 FEU och 24 andra stycket FEUF.

26. För det andra har klaganden klandrat tribunalen för att ha fört ett ologiskt resonemang genom att ha påstått dels att Europaparlamentet, på området framställningar, aldrig antar bindande rättsakter, dels att ett beslut genom vilket en framställning förklaras otillätlig eller läggs till handlingarna kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.<sup>19</sup> För det tredje har klaganden bestritt tribunalens tillämpning av domen i målet Tegebauer/parlamentet (EU:T:2011:466) i punkterna 16, 17 och 19 i den överklagade domen.

27. Europaparlamentet har för sin del ogillat samtliga anmärkningar. Det har bland annat gjort gällande att rätten att inge framställningar, eftersom den existerar vid sidan av domstolarna, endast garanterar en rätt att lägga fram ärendet inför Europaparlamentet och upprätthåller en politisk frihet för Europaparlamentet att följa upp framställningen eller inte. Europaparlamentet har gjort gällande att vare sig rätten att inge framställningar enligt primärrätten eller bestämmelserna i arbetsordningen gör det möjligt att dra slutsatsen att framställaren innehar särskilda processuella rättigheter att faktiskt utöva rätten att inge framställningar. Vidare instämmer Europaparlamentet med tribunalens bedömning i målet Tegebauer/parlamentet (EU:T:2011:466).

19 — Klaganden har hänvisat till punkt 17 i den överklagade domen, men det rör sig om punkt 16 i den domen.

## B – Rätten att inge framställningar enligt unionsrätten

### 1. Utövandet av rätten att inge framställningar

28. Som jag redan har angett utgör möjligheten att inge en framställning ett instrument för direkt deltagande i de politiska funktioner som utövas av representanterna för unionens folk. Eftersom det är första gången som domstolen har ombetts att bedöma rätten att inge framställningar i sin helhet, anser jag emellertid att det kan vara till nytta att göra en detaljerad analys av detta instrument.

29. Rätten att inge framställningar till Europaparlamentet föreskrevs visserligen inte i grundfördragen,<sup>20</sup> men efter det första direkta valet ändrade Europaparlamentet år 1981 sin arbetsordning och erkände officiellt rätten att inge framställningar,<sup>21</sup> en möjlighet som sedan förstärktes genom en interinstitutionell förklaring år 1989.<sup>22</sup> Det var först med Maastrichtavtalets ikraftträdande som rätten att inge framställningar till Europaparlamentet erkändes i fördraget och som den slutligen fick en ställning som grundläggande rättighet inskriven i artikel 44 i stadgan.<sup>23</sup>

30. Rätten att inge framställningar<sup>24</sup> inrättades således ursprungligen som ett instrument knutet till unionsmedborgarskapet.<sup>25</sup> Rätten att inge en framställning till Europaparlamentet, som föreskrivs i artiklarna 20 d, 24.2 FEUF och 227 FEUF, och rätten att inge klagomål till Europeiska ombudsmannen, i enlighet med artikel 228 FEUF, utgör medel som tillåter unionsmedborgarna att utöva deras direkta demokratiska medborgerliga rättigheter. Det europeiska medborgarinitiativet, som inrättades genom Lissabonfördraget i enlighet med artikel 11.4 FEU,<sup>26</sup> är ett jämförbart verktyg.

31. Oumbärlig för medborgarnas utövande av demokratiskt deltagande och kontroll, förstärker således rätten att inge framställningar kommunikationen mellan Europaparlamentet och unionens medborgare och invånare, samtidigt som den för dessa personer representerar en öppen, demokratisk och överskådlig mekanism som gör det möjligt att, när det är legitimt och motiverat, uppnå en lösning på deras begäran vid sidan av domstolarna.<sup>27</sup>

32. Visserligen har ingen rättsakt definierat begreppet framställning i sig. Europaparlamentet har emellertid gjort ansträngningar i denna riktning, genom att föreslå att det ska omfatta ”varje klagomål, konsultation, begäran om ingripande, reaktion på Europaparlamentets resolutioner eller på beslut av andra unionsinstitutioner eller organ, som enskilda eller föreningar inger till det”.<sup>28</sup> Utan att en sådan definition har antagits officiellt förstås framställningar, i rapporterna av utskottet för framställningar,

20 — Jag vill påpeka att inlämnandet och prövningen av framställningar vid parlamentet redan föreskrevs i förordningen om Europeiska kol och stålgemenskapens (EKSG) gemensamma församling. Vid mötet i Paris år 1977 antog Europaparlamentet en resolution om tilldelning av särskilda rättigheter till medborgare i Europeiska gemenskapen och uppmanade gemenskapernas kommission att prioritera en rätt för medborgarna att inge framställningar.

21 — Erkännandet av rätten för unionsmedborgare att inge framställningar bekräftades för första gången vid Europeiska rådet 1984 genom antagandet av förslag av kommittén ”Medborgarnas Europa”.

22 — Avtal undertecknat den 12 april 1989 (EGT C 120, s. 90).

23 — Det ska påpekas att stadgan, enligt dess artikel 52.2, garanterar rätten att inge framställningar inom de begränsningar som följer av artiklarna 20 och 227 FEUF. Rätten att inge framställningar förekommer även i artikel 24 FEUF.

24 — Etymologiskt betyder ”framställning”begäran. För en analys, se Surrel, H., *Le ”droit de pétition” au Parlement européen*, RMC, nr 335, mars 1990.

25 — Europaparlamentets resolution om överläggningarna i utskottet för framställningar under sammanträdesperioden 2003–2004 (2004/2090(INI)) (EUT C 320 E, s. 161).

26 — Dess villkor för utövande finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 av den 16 februari 2011 om medborgarinitiativet (EUT L 65, s. 1).

27 — Rapport om verksamheten i utskottet för framställningar under år 2013 (2014/2008(INI), A7-0131/2014).

28 — Rapport om verksamheten i utskottet för framställningar under sammanträdesperioden 1993–1994 (A3-0158/94).

som ”begäran om ingripande, handlande eller ändring av en politik eller av konsultationer som har framställts till Europaparlamentet”. Slutligen vill jag påpeka att i en rapport av 2001,<sup>29</sup> presenterades ett förslag om förstärkning av rätten att inge framställningar och en ändring av fördraget, utan att någon särskild uppföljning av dem skedde.

33. För en jämförelse är rätten att inge framställningar, enligt mina uppgifter, i flera medlemsstater en konstitutionell rätt (Spanien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Rumänien) eller en grundläggande rättighet (Republiken Tjeckien, Tyskland,<sup>30</sup>). Det är emellertid svårt att ge en allmän definition av rätten att inge framställningar. Beroende på nationella traditioner kan framställningen omfatta ett förslag, en uppgift eller ett initiativ, eller uttrycka muntliga anföranden eller klagomål.<sup>31</sup> Vissa medlemsstater har inte något instrument som gör det möjligt för medborgarna att inge framställningar om vilket ärende som helst till parlamentet (Republiken Finland, Konungariket Sverige), men dessa medborgare förfogar över andra medel för att komma i kontakt med riksdagsledamöterna, såsom skrivelser riktade till riksdagen.<sup>32</sup>

34. Inom unionsrätten har utövandet av rätten att inge framställningar inrättats för varje invånare i unionen och varje juridisk person som har sitt säte i en medlemsstat. Till följd av en ändring av arbetsordningen år 2011 har möjligheten att inge framställningar utvidgats till att omfatta fysiska eller juridiska personer som inte är unionsmedborgare och som inte har sitt säte i en medlemsstat.<sup>33</sup> Följaktligen är framställningen inte längre strikt bunden till unionsmedborgarskapet.<sup>34</sup> Vidare kan framställningarna undertecknas av flera miljoner personer som ska representeras av en framställare.<sup>35</sup>

35. Enligt artikel 227 FEUF är emellertid möjligheten att inge en framställning begränsad till de områden som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. Rätten att inge framställningar spelar således en avgörande roll inom ramen för utformningen av unionsrätten och kontrollen av huruvida den iakttas.

36. För det första inspirerar framställningarna arbetet i andra av Europaparlamentets utskott, som är behöriga i sak för att upprätta rättsakter inom särskilda områden. Europaparlamentet kan även vidare anta resolutioner inom varierande och politiskt känsliga områden.<sup>36</sup>

29 — Rapport av den 27 november 2001, A5-0429/2001, om unionsmedborgares rätt att inge framställningar, för en förstärkning genom en översyn av EG-fördraget (2001/2137(INI)).

30 — Rätten att inge framställningar föreskrivs i artikel 17 i grundlagen, under rubriken ”grundläggande rättigheter”: <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg-01/245122>. Med stöd av artikel 45 c i grundlagen bildades ett utskott för framställningar: <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg-03/245126>. Detta utskotts uppgift och behörighet regleras mer detaljerat i: 1) lagen om behörighet för utskottet för framställningar (<http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a02/grundsaeetze/petitionsausschuss-befugnisse/260546>); 2) Bundestags arbetsordning, punkt 108 och följande punkter (<http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go-btg/go09/245168>).

31 — För en mer djupgående analys, se Europaparlamentets rapport ”Rätten att inge framställningar i medlemsstaterna” som upprättades år 2011: <http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/dg4/POLI119-FR.pdf>.

32 — Se ovannämnda rapport av Europaparlamentet, sidorna 140 och 141.

33 — Utskottet för framställningar har emellertid inte någon skyldighet att pröva dem. Se artikel 201.13 i dess ändrade lydelse, mars 2011 (EUT L 116).

34 — Det ska emellertid understrykas att artiklarna 20 d, 24 andra stycket och 227 FEUF uttryckligen avser en rättighet för unionsmedborgarna.

35 — Se framställning nr 1038/96 mot djurförsök inom kosmetiksektorn, undertecknad av 4 000 000 personer.

36 — Se exempelvis Miljökonsekvenserna av den planerade gasledningen i Östersjön mellan Ryssland och Tyskland P6-TA(2008)0036, Europaparlamentets resolution av den 8 juni 2008 om miljökonsekvenserna av den planerade gasledningen i Östersjön mellan Ryssland och Tyskland (framställningarna 0614/2007 och 0952/2006) (2007/2118(INI), EUT 2009 C 294 E, s. 3).

37. Vidare utgör framställningarna ett slags kontroll av tillämpningen av unionsrätten i efterhand av unionsmedborgarna. Framställningarna är en värdefull informationskälla för att upptäcka brott mot unionsrätten,<sup>37</sup> särskilt på miljöområdena, den inre marknaden, områdena knutna till erkännande av yrkeskvalifikationer, sektorn för finansiella tjänster<sup>38</sup> och framför allt beträffande överträdelse av de grundläggande rättigheterna.<sup>39</sup> I flera fall kan ett ingivande av en framställning som sammanfaller med ett simultant inlämnande av ett klagomål till Europeiska kommissionen leda till att ett fördragsbrottsförfarande inleds eller att en passivitetstalan väcks.<sup>40</sup> Statistiken visar att mellan en fjärdedel och en tredjedel av framställningarna är knutna till eller leder till överträdelseförfaranden.<sup>41</sup> Problematiken avseende vilka åtgärder som ska vidtas beträffande såväl klagomål som framställningar omfattas emellertid inte av föremålet för förevarande förfarande.<sup>42</sup>

## 2. Förfarandet för behandling av framställningar

38. Villkoren för utövandet av rätten att inge framställningar regleras i artiklarna 201–203 i arbetsordningen i dess ändrade lydelse<sup>43</sup> (i dess senaste version).<sup>44</sup> Mot bakgrund av dessa bestämmelser anser jag att det är obestriddigt att Europaparlamentet anstränger sig för att inrätta ett öppet och rättvist förfarande som tillåter varje behörig person att utöva sin rätt att inge framställningar.<sup>45</sup>

39. I enlighet med gällande bestämmelser ska en begäran om framställningar som uppfyller de villkoren för en formell prövning<sup>46</sup> tas upp i registret i inkommande ordning. De framställningar som inte uppfyller villkoren i artikel 201.2 i arbetsordningen i dess ändrade lydelse ska läggas till handlingarna och framställarna ska upplysas om skälen till detta. Även om det erkänns att framställningar som inte registreras och de som inte kan prövas i sak omfattas av två olika kategorier,<sup>47</sup> är skillnaden mellan dem inte lätt att fastställa mot bakgrund av rapporterna av utskottet för framställningar.<sup>48</sup>

37 — Se ovannämnda resolution 2003–2004 (2004/2090(INI)): ”Det är Europaparlamentets specifika skyldighet och privilegium att försvara medborgarnas rättigheter, eftersom parlamentet är ett direkt valt organ som företräder Europas medborgare på EU-nivå. För att kunna lösa problem som leder medborgare till att söka dess hjälp har parlamentet emellertid behov av assistans och lojalt samarbete, i synnerhet från kommissionen som är fördragets väktare.”

38 — Kommissionens 23:e rapport om genomförandet av unionens lagstiftning:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0416:FIN:FR:PDF>, s. 4.

39 — Utkast till rapport för 2013,  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-508.200+03+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>.

40 — Europaparlamentets resolution: Petition right at the dawn of the 21st century, A5-0088/2001, p. 10.

41 — Se kommissionens ovannämnda 23:e rapport.

42 — Se begäran från utskottet för framställningar till kommissionen att behandla framställningar och klagomål lika inom ramen för överträdelseförfaranden, punkt 17 i verksamhetsrapporten för 2013 över verksamheten i utskottet för framställningar under år 2012 (2013/2013(INI)):  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-508.200+03+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>.

43 — Till skillnad från medborgarinitiativet som regleras i ovannämnda förordning nr 211/2011.

44 — Även om dessa bestämmelser inte är tillämpliga på de faktiska omständigheterna i målet förblir de i huvudsak desamma. För de efter varandra följande ändringarna, se tillämpliga bestämmelser.

45 — Europaparlamentet har till och med ställt sig frågan huruvida det är nödvändigt att omarbeta hela förfarandet för framställningar: Rapport om verksamheten i utskottet för framställningar under år 2013 (2014/2008(INI)), s. 18.

46 — I framställningarna bör nämnas namn, nationalitet och hemadress för var och en av framställarna. De ska vara upprättade på ett av unionens officiella språk. Enligt artikel 201.5 får framställningar som är avfattade på ett annat språk emellertid behandlas om framställarna har bifogat en översättning.

47 — Se rapport om verksamheten i utskottet för framställningar under år 2012 (2013/2013(INI)) – Bilaga om statistik avseende kategorierna av begäran.

48 — Det ska påpekas att det framgår av de tidigare rapporterna av utskottet för framställningar att de ansökningar som inte överensstämde med artikel 227 FEUF *inte registrerades* som framställningar. Det framgår av rapporten av utskottet för framställningar för år 2013 att ”Kommissionen har, sedan 2009 och fram till idag, mottagit nära 10 000 framställningar som har registrerats, varav cirka 60 procent har förklarats kunna prövas i sak då de avser unionens verksamhetsområden”. Åtskillnaden mellan *begäran som inte har registrerats och som inte kan prövas kan leda till förvirring*. Enligt rapporten ”mottog utskottet totalt 2 885 framställningar under år 2013. Det lyckades behandla nära 989 framställningar, varav 654 förklarades tillåtliga, 335 otillåtliga och 538 avslutades. 199 framställningar förklarades tillåtliga, prövades och avslutades.” Det framgår inte huruvida dessa beslut har offentliggjorts och motiverats. Detta förefaller inte vara fallet med de icke-registrerade begäran.



40. En begäran som registrerats skickas till utskottet för framställningar som kontrollerar huruvida de kan prövas i sak mot bakgrund av artikel 227 FEUF, av vilken framgår att varje person ska ha rätt att göra en framställning i frågor som hör till unionens verksamhetsområden och som direkt berör denne.

41. De framställningar som i detta skede förklaras otillåtliga läggs till handlingarna. I arbetsordningen i dess ändrade lydelse föreskrivs även en röstning för det fall medlemmarna i utskottet för framställningar inte kan enas om huruvida framställningen är tillåtlig. Under alla omständigheter ska ett beslut om att framställningen är otillåtlig delges framställaren, ofta åtföljt av ett förslag att vända sig till behörigt nationellt eller internationellt organ.<sup>49</sup> I detta hänseende föreskrivs i artikel 201.8 en möjlighet att rekommendera alternativa möjligheter till att få saken prövad.

42. Bland begäran som är tillåtliga förekommer begäran som avslutats med omedelbart svar eller de som skickats ut på bedömning till andra institutioner eller organ, för yttrande eller upplysningar. Utskottet för framställningar ber sedan i allmänhet kommissionen att lämna relevanta upplysningar eller ett yttrande avseende de punkter som framställaren har gjort gällande.

43. Mot bakgrund av de bestämmelser som reglerar prövningen av framställningar är det uppenbart att behörigheten för utskottet för framställningar i realiteten är ganska begränsad. Detta utskott är nämligen inte "ett domstolsorgan med behörighet att ange vad som är rätt och fel i ett visst ärende eller att uttala sig om huruvida ett politiskt beslut som fattats av den behöriga myndigheten i en medlemsstat är lämpligt och har inte heller någon rätt att använda tvångsmedel".<sup>50</sup>

44. Däremot står det klart att utskottet för framställningar har ett utrymme för skönsmässig bedömning avseende vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av en framställning. Vidare kan beslutet om huruvida en framställning är tillåtlig även vara skönsmässigt, trots att en anknytning till artikel 227 FEUF fastställts. Denna bestämmelse kräver visserligen att en framställning för att den ska vara tillåtlig avser en fråga som hör till unionens verksamhetsområden och direkt berör framställaren. Utöver nämnda formella krav, följer emellertid av artikel 201.7 i arbetsordningen i ändrad lydelse att om utskottet för framställningar inte kan enas om huruvida framställningen är tillåtlig ska framställningen förklaras tillåtlig om minst en fjärdedel av utskottsledamöterna så begär.

45. Det ska slutligen erinras om att utskottet för framställningar anser att "framställningsförfarandet kan, och ska, förbli ett komplement till andra mekanismer för överklagande [i vid bemärkelse] som unionsmedborgarna har tillgång till, såsom klagomål till kommissionen och till Europeiska ombudsmannen".<sup>51</sup> Vid sidan av de andra organ, institutioner och instrument som utgörs av utredningskommissionerna, det europeiska medborgarinitiativet och Europeiska ombudsmannen, spelar utskottet för framställningar en självständig och tydligt avgränsad roll som kontaktpunkt för varje medborgare.<sup>52</sup>

46. Detta leder mig att undersöka problematiken med begreppet rättsakt mot vilken talan kan väckas, såsom tribunalen tolkade det i sin dom i målet Tegebauer/parlamentet(EU:T:2011:466) och som i den överklagade domen ledde den att avvisa talan med motiveringen att framställningen enligt det angripna beslutet hade kvalificerats som tillåtlig.

49 — Enligt Europaparlamentets analys görs de flesta av de framställningar som förklaras otillåtliga detta till följd av en bestående hopblandning mellan europeisk och nationell behörighet samt mellan behörighet för Europeiska unionens institutioner och Europarådet eller Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, se <http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU-2.1.4.pdf>.

50 — Rapport om överläggningar i utskottet om framställningar under sammanträdesperioden 1999/2000, A5-0162/2000.

51 — Utkast till rapport om verksamheten i utskottet för framställningar under år 2012 (2013/2013(INI)), punkt J.

52 — Ibidem.

## C – Rättsverkningarna av utövandet av rätten att inge framställningar enligt artikel 263 FEUF

### 1. Begreppet rättsakt som medför rättsverkningar

47. Det framgår av fast rättspraxis att en talan om ogiltigförklaring kan föras beträffande varje av institutionerna vidtagen åtgärd, oavsett karaktär eller utformning, som är avsedd att ha rättsverkningar. Rättsakter eller beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring i den mening som avses i artikel 263 utgörs närmare bestämt av åtgärder som medför bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att på ett tydligt sätt förändra dennes rättsliga ställning.<sup>53</sup> Däremot kan talan inte väckas mot åtgärder som vidtas inom administrationen och som inte har någon verkan utanför denna.<sup>54</sup>

48. Eftersom det i förevarande fall rör sig om en rättsakt som Europaparlamentet har antagit, ska det erinras om att domstolen i sin dom i målet *Les Verts*/parlamentet, bekräftade att en talan om ogiltigförklaring kunde väckas mot Europaparlamentets rättsakter, avsedda att medföra rättsverkningar i förhållande till tredjeman.<sup>55</sup> Enligt fast rättspraxis kan rättsakter som endast rör den interna organisationen av Europaparlamentets arbete emellertid inte vara föremål för en talan om ogiltigförklaring.<sup>56</sup>

49. Domstolen har således slagit fast att Europaparlamentets fastställande att budgeten slutgiltigt antagits är en rättsakt som kan medföra rättsverkningar för tredjeman.<sup>57</sup> Domstolen har även slagit fast att ett klagomål mot reglerna om övergångsersättning vid utgången av ett mandat till förmån för Europaparlamentets ledamöter kunde upptas till sakprövning.<sup>58</sup> En domstolsprövning tilläts även beträffande en resolution av Europaparlamentet som utsåg personal med ansvar för viss verksamhet.<sup>59</sup>

50. Domstolen har däremot funnit att rättsakter avseende sammansättningen av Europaparlamentets utredningskommissioner endast avser den interna organisationen av Europaparlamentets arbete.<sup>60</sup> Domstolen har även erinrat om att de interparlamentariska delegationerna endast har en informations- och kontaktbehörighet och att rättsakterna avseende utseende av deras medlemmar och valet av deras ordförande inte är rättsakter mot vilka talan kan väckas.<sup>61</sup> Domstolen har vidare slagit fast att en skrivelse från en institution som skickats som svar på en begäran som gjorts av en mottagare inte utgör en rättsakt mot vilken en talan om ogiltigförklaring kan väckas.<sup>62</sup> Domstolen har även prövat en fråga om huruvida en talan mot Europaparlamentets rättsakter kan tas upp till sakprövning.<sup>63</sup>

53 — Dom *IBM/kommissionen* (60/81, EU:C:1981:264, punkt 9), *Athinaiki Techniki/kommissionen* (C-521/06 P, EU:C:2008:422, punkt 29) och *Internationaler Hilfsfonds/kommissionen* (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punkt 51).

54 — Beslut *Planet/kommissionen* (T-320/09, EU:T:2011:172, punkterna 37–39).

55 — Dom *Les Verts/Europaparlamentet* (294/83, EU:C:1986:166) kodifierad genom artikel G punkt 53 i Maastrichtavtalet med ändring av artikel 173 i EG-fördraget.

56 — Dom *Weber/Europaparlamentet* (C-314/91, EU:C:1993:109, punkterna 9 och 10).

57 — Dom rådet/*Europaparlamentet* (34/68, EU:C:1986:291). Senare har domstolen preciserat att den med stöd av artikel 314.9 FEUF antagna rättsakten utgör en sådan rättsakt mot vilken talan kan väckas enligt artikel 263 FEUF, i den mån den ger unionens budget bindande verkan. Se dom rådet/*Europaparlamentet* (C-77/11, EU:C:2013:559, punkterna 50, 54–56, 60, 63).

58 — Dom *Weber/Europaparlamentet* (EU:C:1993:109, punkterna 9 och 10).

59 — Dom *Luxemburg/Europaparlamentet* (C-213/88 och C-39/88, EU:C:1991:449).

60 — Beslut *Den europeiska högerns grupp/Europaparlamentet* (78/85, EU:C:1986:227, punkt 11).

61 — Beslut *Blot och Front national/Europaparlamentet* (C-68/90, EU:C:1990:222, punkt 12).

62 — Se beslut *Miethke/Europaparlamentet* (C-25/92, EU:C:1993:32) avseende en begäran riktad till Europaparlamentet att förklara att mandaten för tyska ledamöter hade blivit ogiltiga på grund av återföreningen av Tyskland.

63 — I ett nyligen avgjort mål, avseende en begäran om ogiltigförklaring av Europaparlamentets överläggningar om kalendern för plenarsammanträden, dom *Frankrike/Europaparlamentet* (C-237/11 och C-238/11, EU:C:2012:796).

51. När det gäller förevarande mål kan man, mot bakgrund av särdragen i rätten att inge en framställning som instrument för den politiska dialog som omfattas av Europaparlamentets ansvar, erkänna att de beslut som utskottet för framställningar antar vid en första anblick kan likställas med rättsakter för Europaparlamentets inre organisation, som antas inom ramen för dess politiska arbete. Med hänsyn till detta konstaterande är det emellertid lämpligt att undersöka verkningarna av besluten av utskottet för framställningar i förhållande till tredjemän, såsom de följer av domen i målet Tegebauer/parlamentet (EU:T:2011:466).

## 2. Verkningarna av besluten av utskottet för framställningar

### a) Domen i målet Tegebauer/parlamentet

52. För det första är det, i motsats till vad klaganden har påstått, fastställt att domen i målet Tegebauer/parlamentet (EU:T:2011:466) inte ger alla beslut av utskottet för framställningar karaktären av beslut mot vilka talan kan väckas, vilket skulle öppna en möjlighet att få besluten prövade av unionsdomstolarna.

53. Däremot angav tribunalen i det målet att även ”om de åtgärder som Europaparlamentet vidtar till följd av en framställning som har förklarats tillåtlig inte omfattas av unionsdomstolarnas prövningsrätt och Europaparlamentet i detta hänseende behåller en fullständig politisk frihet att göra en bedömning, ska emellertid bedömningen av huruvida en framställning är tillåtlig prövas av domstol, eftersom en sådan prövning är den enda garantin för effektiviteten av den rätt att inge framställningar som stadgas i artikel 194 EG. Ett beslut av utskottet för framställningar om att framställningen är otillåtlig och ska läggas till handlingarna kan påverka själva essensen i medborgarnas rätt att inge en framställning såsom den stadgas i fördraget och utgör således ett beslut mot vilket en talan om ogiltigförklaring kan väckas”.

54. I förevarande mål följer det av den överklagade domen att tribunalen har tillämpat principen att endast de beslut av utskottet för framställningar som innebär att begäran är otillåtlig kan vara föremål för en talan om ogiltigförklaring.

55. Enligt klaganden är emellertid denna slutsats behäftad med en felaktig logisk bedömning, eftersom tribunalen dels har lämnat ett stort utrymme för skönmässig bedömning beträffande huruvida framställningen är välgrundad och de åtgärder som ska vidtas till följd av denna, dels har fastställt att vissa av dessa beslut är rättsakter mot vilka talan kan väckas, i den mening som avses i artikel 263 FEUF.

56. Jag anser såväl av de skäl som jag redan har angett avseende särdragen i instrumentet framställning inom unionsrätten som av de skäl som följer nedan att domen i målet Tegebauer/parlamentet (EU:T:2011:466) är motsägelsefull. Enligt min uppfattning kan nämligen ingen typ av beslut av utskottet för framställningar väsentligt ändra framställarens rättsliga ställning.

### b) Gränserna för begreppet ”rätt” att inge en framställning

57. För det första ska det erinras om att det, vid en bedömning av de rättsliga verkningarna av en unionsrättsakt, främst är dess innehåll och dess art och inte dess benämning eller form som ska beaktas. Detta måste också vara fallet avseende en rätt att inge framställningar. Det är således felaktigt att utgå från principen att användningen av begreppet ”rätt” automatiskt motsvarar förekomsten av en subjektiv rätt.

58. I detta hänseende räcker det, när det gäller den omständigheten att rätten att inge framställningar förekommer i stadgan och utgör en grundläggande rättighet, att hänvisa till artikel 52 i stadgan som i dess punkt 5 gör en åtskillnad mellan dessa rättigheter och principer.<sup>64</sup> Trots deras benämningar i stadgan anses vissa ”rättigheter” som förekommer i denna inte som individuella rättigheter. Som domen i målet *Association de médiation sociale*<sup>65</sup> visar, har ”rätten till information och samråd”, i den mening som avses i artikel 27 i stadgan, upphöjts till ”princip” i stadgans mening. Denna bestämmelse definierar således inte någon individuell rättslig situation, utan föreskriver att de offentliga organen ska fastställa ett objektiva innehåll (information till och samråd med arbetstagarna) och vissa syften (informationens verkan, representation på olika nivåer, tillräcklig framförhållning).<sup>66</sup>

59. Vidare omfattar unionsrätten flera instrument vid sidan av domstolarna som benämns ”rättigheter” utan att de medför någon domstolsprövning.

60. Således har medborgarna rätt att väcka talan om de anser att Europeiska kommissionen inte iakttar kodexen för god förvaltningssed.<sup>67</sup> Den enda möjligheten till överklagande som föreskrivs är möjligheten för klaganden att av kommissionens generalsekreterare begära en omprövning av sitt klagomål. Denna kodex föreskriver också en möjlighet att vända sig till Europeiska ombudsmannen. Vidare har kommissionen också fastställt allmänna principer och miniminormer för kommissionens samråd med berörda parter,<sup>68</sup> utan att för den skull, till enskildas fördel, låta dem åtföljas av en rätt att i domstol bestrida de beslut som antagits i strid med dessa principer och normer.

61. Vidare förfogar medborgarna, även om denna rättighet inte regleras genom en särskild rättsakt, över en rätt att vid kommissionen göra gällande en medlemsstats åsidosättande av unionsrätten. Enligt fast rättspraxis kan emellertid inte enskilda väcka talan mot kommissionens vägran att inleda ett förfarande för att få fastställt att en medlemsstat har gjort sig skyldig till fördragsbrott.<sup>69</sup> Om en klagande anser att kommissionen, vid behandlingen av vederbörandes klagomål, har brutit mot god förvaltningssed, kan han överklaga till ombudsmannen.<sup>70</sup>

62. I detta hänseende har klaganden i förevarande överklagande gjort gällande risken för ett åsidosättande av en grundläggande rättighet eller, under alla omständigheter, för utövande av denna rättighet utifrån de processuella garantier som åtföljer den. Ett sådant åsidosättande skulle kunna påverka framställarens rättsliga ställning väsentligt.

63. Enligt fast rättspraxis utgör nämligen denna princip om ett effektivt domstolsskydd en allmän unionsrättslig princip som har sitt ursprung i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och som har stadfästs i artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken undertecknades i Rom den 4 november 1950<sup>71</sup> samt bekräftats i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

64 — Som följer av förklaringarna till stadgan ska de subjektiva rättigheterna respekteras, medan principerna ska beaktas. Det preciseras vidare att en artikel i stadgan, i vissa fall kan omfatta delar av en rättighet och av en princip.

65 — C-176/12, EU:C:2014:2.

66 — Se förslag till avgörande i målet *Association de médiation sociale* (C-176/12, EU:C:2013:491, punkt 54).

67 — Kommissionen: Kodex för god förvaltningssed, antagen år 2000, <http://ec.europa.eu/transparency/code/-docs/code-sv.pdf>.

68 — Mot en bättre struktur för samråd och dialog. Allmänna principer och miniminormer för kommissionens samråd med berörda parter KOM(2002) 704 slutlig.

69 — Se exempelvis beslut *Grúas Abril Asistencia/kommissionen* (C-521/10 P, EU:C:2011:418, punkt 29), och *Altner/kommissionen* (C-411/11 P, EU:C:2011:852, punkt 8).

70 — <http://ec.europa.eu/eu-law/your-rights/your-rights-sv.htm>.

71 — *Dom Johnston* (222/84, EU:C:1986:206, punkterna 18 och 19), *Heylens m.fl.* (222/86, EU:C:1987:442, punkt 14), *kommissionen/Österrike* (C-424/99, EU:C:2001:642, punkt 45), *Unión de Pequeños Agricultores/rådet* (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punkt 39), och *Eribrand* (C-467/01, EU:C:2003:364, punkt 61).

64. Det ska emellertid påpekas att denna princip härrör från konstaterandet att ”det är viktigt att det finns rättsmedel mot varje beslut av en nationell myndighet som innebär att denna rättighet inte beviljas, så att den enskildes rättigheter kan ges ett effektivt skydd”.<sup>72</sup> Avsaknad av ett effektivt rättsligt skydd ska således likställas med ett åsidosättande av en garanterad rättighet.

65. Detta är emellertid inte fallet med rätten att inge framställningar. För det fall en framställning skulle vara föremål för ett beslut om att den är otillätlig, ska läggas till handlingarna, överföras till en annan institution eller att förfarandet avslutas med ett svar, uppkommer ingen fråga om begränsning eller vägran att bevilja den i unionsrätten erkända rättigheten, vilket medför att ett domstolsskydd blir nödvändigt. Tvärtom iakttas, i ett sådant fall, rätten att utöva en rätt att inge framställningar fullt ut, eftersom klaganden har kunnat inge sin begäran, har informerats om de processuella etapperna inom Europaparlamentet och har mottagit ett svar på sin begäran.

66. Det ska, i samma anda, påpekas att framställaren, om hans begäran inte beviljas, åter kan inge en framställning till Europaparlamentet som, till följd av en annan politisk bedömning, i förekommande fall – fritt kan anta ett beslut i strid med denna framställning. Det är viktigt att i detta sammanhang erinra om att Europaparlamentet har utvidgat spannet för tillåtliga framställningar i förhållande till fördraget. Vidare kan det inta en allmän politisk ställning avseende frågor som inte omfattas av unionens behörighet. Ställningstagandena av utskottet för framställningar har emellertid ingen negativ eller positiv rättskraft. Dessutom står det framställaren fritt att senare vända sig till ombudsmannen och kommissionen.

#### c) Rättspraxis avseende klagomål

67. För det andra, i syfte att fastställa ursprunget av de felaktigheter som den åtskillnad som tribunalen fastställde i domen i målet Tegebauer/parlamentet (EU:T:2011:466) förefaller vara behäftad med, bör det hänvisas till bestämmelser om behörighet för de myndigheter vid vilka informella begäran eller klagomål inom unionsrätten inges.

68. Således står för det första det mest klassiska exemplet att finna i rättspraxis avseende kommissionens behörighet, vilken är tvingande på området klagomål inom konkurrensrätten. Domstolen har nämligen slagit fast att även om kommissionen – när en ansökan framställs enligt förordning nr [17 nu förordning nr 1/2003<sup>73</sup>] – inte är tvungen att vare sig fastställa förekomsten av en överträdelse av konkurrensreglerna eller företa någon undersökning, så är den likväl skyldig att noggrant undersöka de faktiska och rättsliga omständigheter som sökanden åberopat, för att kontrollera om det föreligger någon konkurrensbegränsande åtgärd. Dessutom är kommissionen – när den lägger ned ett ärende utan att vidta någon åtgärd – skyldig att motivera beslutet så att tribunalen kan kontrollera om kommissionen gjort sig skyldig till något faktiskt fel, felaktig rättstillämpning eller maktmissbruk.<sup>74</sup>

69. Under dessa omständigheter har domstolen slagit fast att när *en institution som, i likhet med kommissionen på konkurrensrättens område, har befogenhet att fastställa om det föreligger en överträdelse och besluta om påföljder för denna och till vilken enskilda kan inlämna ansökningar*, lägger ned ett ärende som föranletts av en sådan ansökan, måste institutionen därigenom anses ha antagit en rättsakt som har rättsverkan<sup>75</sup> (min kursivering).

72 — Dom Heylens m.fl. (EU:C:1987:442, punkt 14).

73 — Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget UGT L 1, s. 1)

74 — Dom Rendo m.fl./kommissionen (C-19/93, EU:C:1995:339, punkt 27).

75 — Dom SFEI m.fl./kommissionen (C-39/93 P, EU:C:1994:253, punkt 27, och där angiven rättspraxis).

70. Det är emellertid uppenbart att rättspraxis på konkurrensområdet, mot bakgrund av det syfte som helt skiljer sig från de aktuella ekonomiska reglerna och den roll som kommissionen spelar i detta sammanhang, inte kan utgöra en referens på området rätten att inge framställningar. Den åtskillnad som fastställdes genom domen i målet Tegebauer/parlamentet (EU:T:2011:466) förefaller emellertid följa denna logik. Vidare är den hänvisning som klaganden har gjort till domen i målet Rendo m.fl./kommissionen<sup>76</sup> på konkurrensområdet inte bara otillämpbar på området framställningar, utan även felaktig i den mån domen i målet Rendo inte bekräftade att varje inskränkning av en rätt nödvändigtvis medför rättsliga verkningar.<sup>77</sup>

71. Vidare är det helt motsatta exemplet ombudsmannens behörighet, vilken inte omfattar att vidta tvingande åtgärder.<sup>78</sup> Även om det ska erkännas att denna rättspraxis inte fullständigt svarar på de frågor som har uppkommit i förevarande mål, är det till nytta att göra en tillnärmning mellan bedömningen av de beslut som utskottet för framställningar har fattat om de rättsakter som ombudsmannen har antagit inom ramen för prövningen av de klagomål som riktats till honom med stöd av artikel 228 FEUF.

72. Det har i synnerhet slagits fast att ombudsmannens rapport i vilken ett fall av brister i förvaltningen konstaterades, inte per definition medför någon rättsverkning i förhållande till tredjemän, i den mening som avses i artikel 230 EG, och inte heller binder Europaparlamentet som är fritt att, inom ramen för utövandet av sin behörighet enligt fördraget, besluta vilka åtgärder som ska vidtas till följd därav. Detsamma gäller, i än högre grad, den årliga rapport som ombudsmannen även måste föredra för Europaparlamentet i slutet av varje årligt plenarsammanträde och som avser det samlade resultatet av hans undersökningar.<sup>79</sup> Ett motiverat beslut av ombudsmannen om att granskningen av ett klagomål i sak är avslutad genom att det läggs till handlingarna utgör således inte någon rättsakt mot vilken en talan om ogiltigförklaring kan väckas, eftersom ett sådant beslut inte medför några rättsverkningar i förhållande till tredjeman.<sup>80</sup>

73. Med hänsyn till utskottet för framställningars behörighet är det således berättigat att anse att det, liksom ombudsmannen, inte har någon resultatskyldighet.<sup>81</sup> Dessutom ska denna princip, mot bakgrund av de särdrag i rätten att inge framställningar som jag har redogjort för ovan, tillämpas på beslut om att framställningen är otillåtlig eller ska läggas till handlingarna utan granskning.

76 — (T-16/91, EU:T:1996:189, punkterna 54–56).

77 — Denna dom upphävdes vidare av domstolen genom domen i målet Rendo m.fl./kommissionen (EU:C:1995:339).

78 — Se domen i målet Komninou m.fl./kommissionen (C-167/06 P, EU:C:2007:633, punkt 44).

79 — Beslut Associazione delle Cantine Sociali Venete/ombudsmannen och Europaparlamentet (T-103/99, EU:T:2000:135, punkt 50).

80 — Se beslut Srinivasan/ombudsmannen (T-196/08, EU:T:2008:470).

81 — Se analogt dom ombudsmannen/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174, punkterna 48–52 och där angiven rättspraxis).

d) Innehållet i rätten att inge framställningar

74. För det tredje tror jag inte att rätten att inge framställningar i unionsrätten kan återspegla eller ska inspireras av den modell för framställningar som är i kraft i flera medlemsstater. Mot bakgrund av de uppgifter som jag förfogar över har endast Förbundsrepubliken Tyskland,<sup>82</sup> Konungariket Spanien<sup>83</sup> och de franska utomeuropeiska territorierna<sup>84</sup> inrättat en domstolsprövning av de beslut som antas till följd av en framställning. Enligt mina källor betraktas emellertid inte, ens i tysk rätt, de beslut som antagits som svar på en framställning som ”förvaltningsrättsakter”, eftersom det inte förekommer någon rättsverkan för framställaren.<sup>85</sup>

75. Rätten att inge talan enligt unionsrätten ska emellertid betraktas som ett självständigt begrepp och det ska, för att kunna omfattas av tillämpningsområdet för artikel 263 FEUF uppfylla kriterierna i rättspraxis avseende begreppet rättsakt som kan ändra framställarens rättsliga ställning väsentligt. Dessutom ska det erinras om att unionsdomstolarna, inom ramen för den på artiklarna 263 FEUF och 265 FEUF grundade legalitetsprövningen, inte har behörighet att rikta förelägganden i unionens institutioners och organs ställe.<sup>86</sup>

76. Fastställandet av en rätt att inge framställningar ankommer i princip endast på Europaparlamentet, i egenskap av garant för dess väljares intressen. Jag vill understryka att utövandet av rätten att inge framställningar inte omfattas av ett förvaltningsorgans verksamhet, utan ingår i ett politiskt organs verksamhet. Detta innebär att medborgarna kan kontrollera och sanktionera de beslut som Europaparlamentet fattar i samband med valen till Europaparlamentet.

77. De olika typer av svar som utskottet för framställningar kan ge i förhållande till en framställning, inbegripet vidarebefordran till ett annat organ på grund av begränsningarna av dess mandat, kan således inte likställas med en vägran av ett förvaltningsorgan när utskottet för framställningar är en uppdelning av ett politiskt representativt organ.

78. Följaktligen föreslår jag att det ska anses att innehållet i rätten att inge framställningar ligger i möjligheter att officiellt uppmärksamma Europaparlamentet på vissa frågor, utan att framställaren får en rätt att direkt kräva ett rättsligt skydd. Det rör sig inte om någon individuell rättighet som har till syfte att medföra rättsliga verkningar med hänsyn till en framställares ställning, utan ett politiskt verktyg för deltagande i det demokratiska livet.

82 — I princip anses inte dessa rättsakter som ”förvaltningsakter”, eftersom de inte medför rättsverkningar för framställaren. Men det förekommer en ”ansökan om föreläggande” som tillåter framställaren att få ett beslut som inte medför rättsverkningar prövat av en förvaltningsdomstol. Ett överklagande till konstitutionsdomstolen kan också göras när alla andra rättsmedel har uttömts. För denna praxis, se exempelvis [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20121121\\_2bvr172012.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20121121_2bvr172012.html), där konstitutionsdomstolen slog fast att ett överklagande till konstitutionsdomstolen av ett beslut om avvisning av Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg av den 20 juni 2012, som härstammade från ett beslut av Bundestags utskott för framställningar att vägra att granska en framställning på grund av att två liknande framställningar redan var under granskning av de behöriga federala ministrarna.

83 — I spansk rätt föreskrivs, när det gäller en framställning till de lagstiftande församlingarna, för det fall en parlamentsrättsakt åsidosätter en grundläggande rättighet, en möjlighet att väcka talan vid den konstitutionella domstolen. I detta fall är en talan vid förvaltningsdomstolarna utesluten, eftersom parlamentets verksamhet är av konstitutionell karaktär.

84 — När det gäller fransk rätt, åtnjuter endast de utomeuropeiska territorierna en rätt att överklaga till förvaltningsdomstolarna, men endast avseende vissa beslut.

85 — För att vara precis motsvarar den prövning som godtas i tysk rätt en formell prövning och inte en prövning i sak. Således kan en medborgare väcka talan vid en förvaltningsdomstol på grund av att Bundestag inte har behandlat hans framställning eller att den inte har följt rätt förfarande. Däremot kan en förvaltningsdomstol inte avgöra målet i sak.

86 — Se beslut Pevasa och Inpesca/kommissionen (C-199/94 P och C-200/94 P, EU:C:1995:360, punkt 24), dom Assurances du crédit/rådet och kommissionen (C-63/89, EU:C:1991:152, punkt 30), beslut Victoria Sánchez/Europaparlamentet och kommissionen (EU:C:2011:693 punkt 38) och beslut Mugraby/rådet och kommissionen (C-581/11 P, EU:C:2012:466, punkt 75).

79. Möjligheten för medborgarna att skicka brev och andra skrivelser till Europaparlamentet och dess ledamöter är nämligen inte beroende av en formell rätt att inge framställningar. Av detta skäl anser jag, i konstitutionellt hänseende, att detta instruments funktion kan likställas med ett tillstånd för Europaparlamentet att formellt ta emot initiativ som inte härrör vare sig från kommissionen eller dess ledamöter, grupper eller utskott.<sup>87</sup>

80. Av rätten att inge framställningar kan således härledas en skyldighet för Europaparlamentet att inrätta mekanismer som tillåter framställarna att få tillgång till Europaparlamentet genom effektiva och öppna förfaranden. Endast inrättandet av dessa mekanismer kan således omfattas av unionsdomstolarnas prövningsrätt genom en passivitetstalan, med stöd av artikel 265 FEUF.

81. Jag anser i detta hänseende att unionsdomstolarnas prövning endast är nödvändig för det fall Europaparlamentet skulle anta en attityd som återspeglar ett allvarligt och ihållande åsidosättande av rätten att inge framställningar och därmed äventyra tillämpningen av framställningsinstrumentet som sådant, bland annat vid en vägran att ta emot framställningar eller vid avsaknad av svar på framställningar. En sådan attityd skulle nämligen utgöra ett åsidosättande av den skyldighet som åligger Europaparlamentet med stöd av artiklarna 20 FEUF och 227 FEUF samt artikel 44 i stadgan. I detta fall skulle kommissionen, till följd av ett klagomål av en enskild, i egenskap av fördragens väktare, ingripa i enlighet med artikel 265 FEUF.

82. Under alla omständigheter är det inte uteslutet att analogt tillämpa den lösning som domstolen har utarbetat inom ramen för rättspraxis avseende ombudsmannens beslut, trots synsättet att rätten att inge framställningar inte utgör en subjektiv rätt. Enligt denna rättspraxis skulle en medborgare, under helt exceptionella omständigheter, kunna visa att utskottet för framställningar har begått ett tillräckligt väsentligt åsidosättande av unionsrätten i utövandet av dess funktioner, som skulle kunna skada den berörde medborgaren.<sup>88</sup>

83. Mot bakgrund av det ovan angivna anser jag att domen i målet Tegebauer/parlamentet (EU:T:2011:466) är grundad på en felaktig tolkning av räckvidden av rätten att inge framställningar i den mening som avses i artiklarna 20 och 227 FEUF då den anger att beslut om att en framställning är otillåtlig och ska läggas till handlingarna är beslut mot vilka talan kan väckas.

84. Följaktligen har tribunalen, genom att tillämpa denna rättspraxis, gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning i den överklagade domen.

85. Denna felaktiga rättstillämpning påverkar emellertid inte domslutet i den överklagade domen. Att tribunalen har åsidosatt unionsrätten är nämligen inte av sådan beskaffenhet att den överklagade domen ska upphävas i den mån den avgörande delen av domen visar sig vara riktig enligt andra rättsliga grunder.<sup>89</sup> Jag föreslår således att domstolen ska ersätta domskälen, på så sätt att en domstolsprövning av varje beslut av utskottet för framställningar till Europaparlamentet ska uteslutas när dessa inte utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF.

## VII – Den andra grunden (den första, den femte och den sjätte anmärkningen i överklagandet)

86. Mot bakgrund av det ovan anförda, saknas det anledning att undersöka de resterande anmärkningarna i överklagandet, beträffande vilka Europaparlamentet i övrigt i sitt yttrande angav att de uppenbart skulle avvisas. Följande bedömning görs således i andra hand.

87 — Det ska erinras om att ställningstagandet av utskottet för framställningar i punkt 1 som anges i punkt 1 i detta förslag till avgörande, enligt vilket en framställning tillåter en individ att *officiellt* göra sig hörd (min kursivering).

88 — Se analogt dom ombudsmannen/Lamberts (EU:C:2004:174, punkt 52).

89 — Dom ThyssenKrupp Nirosta/kommissionen (C-352/09 P, EU:C:2011:191, punkt 136).



87. Klaganden har, som första anmärkning, kritiserat tribunalen för att ha bortsett från den omständigheten att klagandens framställning inte har prövats i sak av utskottet för framställningar. Denna missuppfattning har lett tribunalen till att felaktigt dra slutsatsen att rätten att inge framställningar inte har åsidosatts i förevarande mål.

88. Det ska i detta hänseende erinras om att även om domstolen, inom ramen för ett överklagande, inte har behörighet att fastställa de faktiska omständigheterna eller, i princip, att undersöka den bevisning som tribunalen har lagt till grund för dessa omständigheter, omfattar domstolens prövningsrätt avseende det fastställande av de faktiska omständigheterna som tribunalen har gjort bland annat materiella felaktigheter i de fastställda omständigheterna som framgår av handlingarna i målet, missuppfattning av bevisningen, den rättsliga kvalifikationen av denna och frågan om huruvida reglerna på området bevisbörda och bevisföring har iakttagits.<sup>90</sup>

89. Jämförelsen mellan punkt 3 i den överklagade domen och de svar som anges i det angripna beslutet gör det emellertid inte möjligt att fastställa någon missuppfattning eller någon materiell felaktighet. Även om det erkänns att tribunalen inte textuellt har återgivit skrivelsen av ordföranden i utskottet för framställningar, kan det tydligt utläsas av den överklagade domen att utskottet inte har granskat klagandens begäran. Under alla omständigheter följer det av den överklagade domen i sin helhet att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den fastställde att den aktuella framställningen var tillätlig, vilket ledde den att med fog erinra om att frågan om vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av en framställning helt omfattas av Europaparlamentets utrymme för skönsmässig bedömning och att Europaparlamentet inte har skyldighet att anta någon särskild rättsakt i förhållande till framställaren. Följaktligen är det uppenbart att detta argument saknar stöd.

90. Genom den femte anmärkningen har klaganden klandrat tribunalen för bristande motivering. Enligt klaganden har tribunalen felaktigt underlåtit att i den överklagade domen undersöka huruvida Europaparlamentet, vid antagandet av det angripna beslutet, hade åsidosatt motiveringsskyldigheten trots den anmärkning som klaganden gjort gällande i första instans. Eftersom jag föreslår att det ska anses att det angripna beslutet inte är en rättsakt mot vilken talan kan väckas, är varje analys i detta hänseende överflödig och denna anmärkning ska avvisas.

91. Genom den sjätte anmärkningen i överklagandet har klaganden klandrat tribunalen för att ha gjort en ofullständig undersökning av de faktiska omständigheterna eftersom den inte har kontrollerat huruvida klaganden har beretts tillfälle att beskriva sin situation inför utskottet för framställningar. Mot bakgrund av den rättspraxis som jag erinrat om i punkt 88 i detta förslag, ska denna kritik avvisas. Under alla omständigheter och eftersom jag föreslår att talan mot det angripna beslutet ska avvisas, ankommer det inte på tribunalen, som även redan har grundat den överklagade domen på att klagandens begäran skulle avvisas, att undersöka hur förfarandet vid utskottet för framställningar förlöper.

## VIII – Förslag till avgörande

92. Jag föreslår att domstolen ska

- ogilla överklagandet, men ersätta tribunalens motivering i den överklagade domen med sin egen, och
- förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna och förplikta Europaparlamentet att bära sin rättegångskostnad.

90 — Dom Siemens m.fl./kommissionen (C-239/11 P, C-489/11 P och C-498/11 P, EU:C:2013:866, punkterna 38 och 39 och där angiven rättspraxis).