



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 9 december 2014*

”Överklagande — Framställning till Europaparlamentet — Beslut att lägga framställningen till handlingarna — Talan om ogiltigförklaring — Begreppet ’rättsakt mot vilken talan kan väckas”

I mål C-261/13 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 8 maj 2013,

Peter Schönberger, Luxemburg (Luxemburg), företrädd av O. Mader, Rechtsanwalt,

klagande,

i vilket den andra parten är:

Europaparlamentet, företrätt av U. Rösslein och E. Waldherr, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot (referent), samt domarna A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, A. Prechal, E. Jarašiūnas C. G. Fernlund och J. L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: N. Jääskinen,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 17 juli 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: tyska.

Dom

- 1 Peter Schönberger 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). Genom denna dom avvisade tribunalen klagandens talan om ogiltigförklaring av det beslut som fattades av Europaparlamentets utskott för framställningar (nedan kallat utskottet för framställningar) den 25 januari 2011 (nedan kallat det omtvistade beslutet) och genom vilket detta utskott avslutade prövningen av klagandens framställning.

Bakgrund till tvisten

- 2 Den 2 oktober 2010 gjorde den tidigare tjänstemannen vid parlamentet Peter Schönberger med stöd av artikel 227 FEUF en framställning till Europaparlamentet, i vilken han bad Europaparlamentet att vidta åtgärder rörande hans personliga situation i egenskap av tjänsteman vid Europaparlamentet, i syfte att följa en rekommendation från den Europeiska ombudsmannen.
- 3 Genom det omtvistade beslutet meddelade utskottet för framställningar klaganden att hans framställning var tillåtlig i enlighet med parlamentets arbetsordning, att den skulle vidarebefordras till generaldirektören med ansvar för personalfrågor och att ärendet således avslutats.

Talan vid tribunalen och den överklagade domen

- 4 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 26 mars 2011 väckte Peter Schönberger talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Han gjorde till stöd för sin talan gällande att hans framställning inte hade prövats i sak trots att utskottet för framställningar hade slagit fast att den var tillåtlig. Parlamentet gjorde en invändning om rättegångshinder och yrkade i andra hand att talan skulle ogillas.
- 5 Tribunalen avvisade genom den överklagade domen talan med motiveringen att det omtvistade beslutet inte utgjorde en rättsakt mot vilken talan kan väckas.
- 6 I punkterna 16 och 19 i den överklagade domen slog tribunalen fast att ett beslut att lägga en framställning till handlingarna visserligen påverkar den berördes rätt att inge en framställning, men att så inte är fallet när ett beslut, efter det att en framställning förklaras tillåtlig, avser hur framställningen ska följas upp, vilket är en politisk bedömning som inte omfattas av unionsdomstolens kontroll.
- 7 Tribunalen drog härav, i punkt 23 i den överklagade domen, slutsatsen att, eftersom framställningen hade förklarats vara tillåtlig kunde det omtvistade beslutet inte på ett tydligt sätt förändra klagandens rättsliga ställning och inte heller påverka dennes intressen. Tribunalen avvisade således talan, utan att pröva övriga grunder, och förpliktade klaganden att bära sina rättegångskostnader och ersätta parlamentets rättegångskostnader.

Parternas yrkanden

- 8 Peter Schönberger har yrkat att domstolen ska
 - upphäva den överklagade domen,
 - bifalla hans talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, och
 - förplikta parlamentet att ersätta rättegångskostnaderna.

- 9 Parlamentet har yrkat att domstolen ska
- ogilla överklagandet, och
 - förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

- 10 Klaganden har anfört fyra grunder till stöd för överklagandet. Den första grunden avser missuppfattning av de faktiska omständigheterna. Tribunalen angav inte i sin sammanfattning av det omtvistade beslutets innehåll att parlamentet inte hade prövat framställningens innehåll. Med sin andra grund har klaganden gjort gällande att det var fråga om felaktig rättstillämpning när tribunalen slog fast att endast ett avvisande av en framställning kan medföra att klagandens rätt att göra en framställning inskränks och, följaktligen, påverka dennes rättsliga ställning. Som tredje grund har det gjorts gällande att den överklagade domen är bristfälligt motiverad, eftersom tribunalen inte prövade frågan om det omtvistade beslutets avsaknad av motivering. Klaganden har slutligen, med sin fjärde grund, kritiserat tribunalen för att den inte prövade grunden om att han saknade möjlighet att utveckla sitt ärende inför utskottet för framställningar.
- 11 Parlamentet har yrkat att överklagandet ska avvisas eller ogillas då det är uppenbart att det saknar grund.
- 12 Klaganden har med sin andra grund, som ska prövas först, hävdad att tribunalen gjorde en felaktig bedömning när den avvisade klagandens talan om ogiltigförklaring. Klaganden har gjort gällande att ett beslut i vilket utskottet för framställningar, efter att ha förklarat att en framställning var tillåtlig, behandlar framställningen – såsom i det aktuella fallet – genom att vidarebefordra den till generaldirektören med ansvar för personalfrågor vid parlamentet, är ett beslut som går någon emot och som således kan bli föremål för en talan om ogiltighetsförklaring.
- 13 Det framgår att artikel 263 första stycket FEUF att domstolen granskar lagenligheten av sådana rättsakter som antas av parlamentet och som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man. Åtgärder som har sådana bindande rättsverkningar som kan påverka klagandens intressen, genom att klart förändra klagandens rättsliga ställning, utgör sådana akter som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring (se, bland annat, dom IBM/kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264).
- 14 Rätten att göra framställningar anges i artiklarna 20.2 d FEUF, 24 andra stycket FEUF och 227 FEUF samt artikel 44 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Det framgår av samtliga ovan nämnda bestämmelser att denna rätt ingår i de grundläggande rättigheterna och ska utövas enligt de villkor som anges i artikel 227 FEUF.
- 15 Enligt den sistnämnda bestämmelsen gäller rätten att göra en framställning inte enbart unionsmedborgare utan även, mer allmänt, varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat. Denna rätt kan utövas enskilt eller kollektivt. Framställningen ska röra frågor som "hör till unionens verksamhetsområden" och som "direkt" berör den eller dem som gör framställningen.
- 16 Vad gäller frågan huruvida det ena eller det andra beslutet som fattats av utskottet för framställningar eller av parlamentet självt till följd av en framställning kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, erinrar domstolen om att det inte i någon av de ovan i punkt 14 nämnda bestämmelserna i EUF-fördraget föreskrivs att parlamentet har någon befogenhet att fatta beslut vad gäller framställningar.

- 17 Rätten att göra en framställning utgör ett instrument för medborgarnas deltagande i unionens demokratiska liv. Den utgör en av de direkta kommunikationsvägarna mellan unionsmedborgarna och deras företrädare.
- 18 Karaktären av förhållandet mellan parlamentet och dem som vänder sig till parlamentet genom framställningar bekräftas i parlamentets bestämmelser om prövningen av framställningar i artiklarna 215–217 i parlamentets arbetsordning i dess nu gällande lydelse (Europaparlamentets arbetsordning, åttonde valperioden – juli 2014, ännu ej publicerad i EUT). Dessa bestämmelser är, med undantag för några preciseringar, huvudsakligen identiska med de bestämmelser som var i kraft vid tiden för de aktuella omständigheterna (Europaparlamentets arbetsordning, 16:e upplagan, juli 2004, EUT L 44, 2005, s.1).
- 19 Parlamentet har således i artikel 215 i nämnda arbetsordning fastställt diverse ytterligare regler avseende de formella villkoren och språkreglerna för ingivande av framställningar, samt ett krav på att en företrädare utses vid kollektiva framställningar. Framställningar som uppfyller de formella villkoren ska tas upp i ett "register" medan övriga framställningar ska läggas till handlingarna och framställaren underrättas om skälen till detta. Framställningar som upptagits i registret ska av talmannen hänvisas till utskottet för framställningar som ska fastställa "huruvida framställningen är tillåtlig i enlighet med artikel 227 [FEUF]". För att en framställning ska vara "tillåtlig" måste minst en fjärdedel av utskottsledamöterna rösta för detta. Framställningar som förklaras otillåtliga ska bli föremål för ett motiverat beslut som delges framställaren och i vilket alternativa möjligheter att få saken prövad kan rekommenderas.
- 20 Parlamentet har slutligen möjlighet att enligt nämnda artikel 215.13 begära att få tillgång till de framställningar som gjorts av personer som inte är unionsmedborgare eller har sitt hemvist eller säte i unionen, som de "önskar pröva".
- 21 I artikel 216 i arbetsordningen, i dess nu gällande lydelse, föreskrivs vilka åtgärder som ska vidtas till följd av framställningar som behandlas av utskottet för framställningar "inom ramen för dess normala verksamhet", i förekommande fall i närvaro av framställaren, i vilket fall utskottets ordförande avgör om de "får ta till orda". Utskottet för framställningar kan besluta att utarbeta ett initiativbetänkande, eller lägga fram ett kortfattat resolutionsförslag, under förutsättning att talmanskonferensen inte har några invändningar. Utskottet ska i vissa fall samarbeta med andra utskott, det kan begära hjälp av Europeiska kommissionen och besluta om att anordna undersökningsresor till den medlemsstat eller region som framställningen gäller. Utskottet kan uppmana talmannen att vidarebefordra dess yttrande eller rekommendation till kommissionen, till Europeiska unionens råd eller till den berörda medlemsstaten, med begäran om åtgärd eller svar. En gång varje halvår ska utskottet för framställningar underrätta parlamentet om resultatet av sina överläggningar, och i synnerhet, om åtgärder som kommissionen eller rådet vidtagit beträffande framställningar som vidarebefordrats till dem. Framställaren ska underrättas om det beslut som utskottet fattat och skälen till detta beslut. När behandlingen av en tillåtlig framställning har slutförts ska ärendet betraktas som avslutat och framställaren underrättas.
- 22 Under dessa omständigheter ska ett beslut, i vilket parlamentet anser att en framställning som det mottagit inte uppfyller villkoren i artikel 227 FEUF, kunna bli föremål för rättslig prövning, eftersom beslutet kan påverka den berördes rätt att göra en framställning. Detsamma gäller ett beslut i vilket parlamentet har åsidosatt själva kärnan i rätten att göra en framställning och vägrar eller avstår från att ta del av en framställning som det mottagit, och följaktligen, från att pröva huruvida denna uppfyller villkoren i artikel 227 FEUF.

- 23 Ett negativt svar från parlamentet på frågan huruvida villkoren i artikel 227 FEUF är uppfyllda ska motiveras på så sätt att framställaren kan få kännedom om vilket av dessa villkor som inte är uppfyllt i det aktuella fallet. Tvärtemot den bedömning som tribunalen gjorde i punkt 28 i dom Tegebauer/parlamentet (T-308/07, EU:T:2011:466), uppfyller en kortfattad motivering, såsom den som var aktuell i parlamentets beslut i nämnda mål, detta krav.
- 24 Det framgår däremot av bestämmelserna i EUF-fördraget, liksom av de bestämmelser som antagits av parlamentet vad gäller organisationen av rätten att göra en framställning, att när det, såsom i det aktuella fallet, är fråga om en framställning där parlamentet anser att den uppfyller villkoren i artikel 227 FEUF så har parlamentet ett stort utrymme för skönmässig politisk bedömning vad avser vilka åtgärder som ska vidtas till följd av framställningen. Av detta följer att ett beslut härvidlag inte omfattas av någon domstolskontroll, oavsett om parlamentet därigenom beslutar att själv vidta lämpliga åtgärder eller om det inte anser sig kunna göra detta och beslutar att vidarebefordra framställningen till behörig institution eller avdelning för vidtagande av sådana åtgärder.
- 25 Det framgår i förevarande fall av den överklagade domen att parlamentet på intet sätt åsidosatte klagandens rätt att vända sig till parlamentet genom att göra en framställning, utan att det tvärtom prövade framställningen, slog fast att den var tillåtlig och beslutade att vidarebefordra den till generaldirektören vid parlamentet med ansvar för personalfrågor. Parlamentet vidtog därmed, med anledning av framställningen, de åtgärder som det befann vara lämpliga.
- 26 Av vad ovan anförts, och då det är uppenbart att övriga grunder under dessa förhållanden är verkningslösa, följer att överklagandet ska ogillas.

Rättegångskostnader

- 27 Enligt artikel 184.2 i rättegångsreglerna ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet ogillas. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. Parlamentet har yrkat att klaganden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom klaganden har tappat målet ska parlamentets yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Överklagandet ogillas.**
- 2) Peter Schönberger ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter