



Domstolen frifinder Parlamentet i Ungarns søgsmål til prøvelse af Parlamentets beslutning, som indleder den procedure, hvorved det kan fastslås, at der er en klar fare for, at denne medlemsstat groft overtræder de værdier, som Unionen bygger på

Ved optællingen af de stemmer, der blev afgivet i forbindelse med vedtagelsen af denne beslutning, tog Parlamentet med rette ikke hensyn til stemmeundladelser

Den 12. september 2018 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning ¹ om et forslag om at opfordre Rådet for Den Europæiske Union til i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU ² at fastslå, at der er en klar fare for, at Ungarn groft overtræder de værdier, som Unionen bygger på. Denne erklæring indledte den procedure, som er fastsat i artikel 7 TEU, og som kan føre til suspension af visse rettigheder, der følger af den pågældende medlemsstats medlemskab af Unionen.

I henhold til artikel 354, stk. 4, TEUF, som fastsætter de afstemningsregler, der gælder i forbindelse med anvendelsen af artikel 7 TEU, krævede Parlamentets vedtagelse af den omhandlede beslutning et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer, som skulle repræsentere et flertal af dets medlemmer. Ved stemmeoptællingen vedrørende den omhandlede beslutning tog Parlamentet i henhold til sin forretningsorden – der fastsætter, at der til vedtagelse eller forkastelse af en tekst kun tages hensyn til de afgivne »ja«- eller »nej«-stemmer, medmindre der er tale om tilfælde, for hvilke der er fastlagt et specifikt flertal i traktaterne ³ – kun medlemmernes stemmer for og imod, og ikke stemmeundladelserne, i betragtning ⁴.

Ungarn, der var af den opfattelse, at Parlamentet ved beregningen af de afgivne stemmer burde have taget hensyn til stemmeundladelserne, anlagde i henhold til artikel 263 TEUF sag med påstand om annullation af Parlamentets beslutning.

Domstolen (Store Afdeling) **frifinder Parlamentet**. Domstolen konstaterer for det første, at den anfægtede beslutning kunne gøres til genstand for domstolsprøvelse i henhold til artikel 263 TEUF. Den fastslår for det andet, at **parlamentsmedlemmernes stemmeundladelser ikke skulle medregnes ved beregningen af, om flertallet på to tredjedele af de afgivne stemmer som omhandlet i artikel 354 var opnået**.

Domstolens bemærkninger

Domstolen udtaler sig for det første indledningsvis om sin kompetence til at træffe afgørelse i den foreliggende sag og derefter om, hvorvidt sagen kunne antages til realitetsbehandling.

Den konstaterer først, at artikel 269 TEUF, som fastsætter en begrænset mulighed for at anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af retsakter vedtaget af Det Europæiske Råd eller Rådet inden for

¹ Beslutning (2017/2131(INL)) (EUT 2019, C 433, s. 66).

² Artikel 7, stk. 1, TEU fastsætter: »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.«

³ Artikel 178, stk. 3, i Parlamentets forretningsorden.

⁴ Beslutningen blev vedtaget med 448 stemmer for og 197 imod, idet 48 tilstedeværende medlemmer undlod at stemme.

rammerne af proceduren i henhold til artikel 7 TEU, ikke udelukkede, at Domstolen havde kompetence til at påkende det foreliggende søgsmål. Artikel 269 TEUF indebærer nemlig, eftersom den fastsætter betingelser for denne søgsmålsret, som er strengere end betingelserne i artikel 263 TEUF, en begrænsning af Den Europæiske Unions Domstols generelle kompetence til at prøve lovligheden af EU-institutionernes retsakter, og den skal følgelig fortolkes indskrænkende. Desuden er beslutninger vedtaget af Parlamentet i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU ikke nævnt i artikel 269 TEUF. Traktaternes ophavsmænd har således ikke 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. En sådan fortolkning bidrager desuden til overholdelsen af princippet om, at Den Europæiske Union er en retsunion, hvorved der er indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Den Europæiske Unions Domstol skal kunne kontrollere lovligheden af EU-institutionernes retsakter.

Dernæst fastslår Domstolen, at den anfægtede beslutning udgjorde en anfægtelig retsakt. Beslutningen havde nemlig bindende retsvirkninger fra vedtagelsen heraf, for så vidt som den, så længe Rådet ikke havde taget stilling til, hvilke konsekvenser der skulle drages heraf, havde den umiddelbare virkning, at det forbud, som var pålagt medlemsstaterne mod at tage en ansøgning om asyl indgivet af en ungarsk statsborger i betragtning eller antage denne til realitetsbehandling, blev ophævet⁵.

Desuden udgjorde den anfægtede beslutning ikke en mellemkommende retsakt, hvis lovlighed kun ville kunne anfægtes under et søgsmål vedrørende den endelige retsakt, som en sådan mellemkommende retsakt forbereder. For det første gav Parlamentet nemlig ikke med vedtagelsen af denne beslutning udtryk for en foreløbig holdning, selv om Rådet for efterfølgende at kunne fastslå, at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder Unionens værdier, stadig skal have en forudgående godkendelse fra Parlamentet. Den omhandlede beslutning havde for det andet selvstændige retsvirkninger i det omfang, at selv om den pågældende medlemsstat ganske vist ville kunne gøre dens ulovlighed gældende til støtte for et eventuelt annullationssøgsmål til prøvelse af en senere retsakt, hvorved Rådet fastslår, at den omhandlede situation foreligger, ville muligheden for medhold i et sådant søgsmål under alle omstændigheder ikke kunne sætte alle de bindende retsvirkninger af denne beslutning ud af kraft.

Domstolen fremhæver imidlertid, at visse særlige betingelser, som artikel 269 TEUF underlægger annullationssøgsmål anlagt til prøvelse af den retsakt, som Rådet kan vedtage efter et begrundet forslag fra Parlamentet såsom den anfægtede beslutning, ligeledes skal finde anvendelse på et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF til prøvelse af et sådant begrundet forslag, da artikel 269 TEUF ellers vil blive frataget sin effektive virkning. Sidstnævnte søgsmål kan således kun anlægges af den medlemsstat, der er genstand for det begrundede forslag, og de annullationsanbringender, der gøres gældende til støtte for et sådant søgsmål, kan kun vedrøre en tilsidesættelse af de i artikel 7 TEU omhandlede procedurebestemmelser.

For det andet bemærker Domstolen med hensyn til realiteten, at begrebet »afgivne stemmer« i artikel 354, stk. 4, TEUF ikke er defineret i traktaterne, og at dette selvstændige EU-retlige begreb skal fortolkes i overensstemmelse med sin sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug. Dette begreb omfatter imidlertid i sin sædvanlige betydning kun, at der afgives en stemme for eller imod et givent forslag, mens stemmeundladelse, forstået som nægtelse af at tage stilling ikke sidestilles med en »afgivent stemme«. Reglen i artikel 354, stk. 4, TEUF om, at der træffes afgørelse med et flertal af de afgivne stemmer, skal derfor fortolkes således, at den udelukker hensyntagen til stemmeundladelser.

Herefter bemærker Domstolen – efter at den har erindret om, at artikel 354, stk. 4, TEUF indeholder et dobbelt krav om flertal, idet retsakter, som Parlamentet vedtager i henhold til artikel 7, stk. 1, TEU, nemlig skal samle dels et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer, dels et flertal af Parlamentets medlemmer – at der under alle omstændigheder tages hensyn til

⁵ I henhold til litra b) i den eneste artikel i protokol nr. 24 om asyl for statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater (EUT 2010, C 83, s. 305).

stemmeundladelser ved kontrollen af, om stemmerne for repræsenterer et flertal af Parlamentets medlemmer.

Endelig fastslår Domstolen, at udelukkelsen af stemmeundladelser fra opgørelsen af afgivne stemmer som omhandlet i artikel 354, stk. 4, TEUF hverken var i strid med demokratiprincippet eller ligebehandlingsprincippet, navnlig henset til, at de parlamentsmedlemmer, som undlod at stemme, handlede på et oplyst grundlag, eftersom de på forhånd var blevet informeret om, at stemmeundladelser ikke ville blive medregnet som afgivne stemmer.

BEMÆRKNING: Annullationssøgsmål tilsigter annullation af retsakter vedtaget af EU-institutionerne, som er i strid med EU-retten. Medlemsstater, EU-organer og borgere kan under nærmere bestemte betingelser indbringe sådanne sager for Domstolen eller Retten. Hvis sagsøgeren får medhold, annulleres retsakten. Såfremt annullationen af retsakten indebærer, at der opstår et retligt tomrum, skal dette afhjælpes af vedkommende institution.

Dette er et ikke-officielt dokument til mediernes brug og forpligter ikke Domstolen.

[Dommen](#) offentliggøres på webstedet CURIA på afsigelsesdagen.

Kontakt i Kontoret for Presse og Information: Gitte Stadler ☎ (+352) 4303 3127

Billeder fra domsafsigelsen er tilgængelige via »[Europe by Satellite](#)« ☎ (+32) 2 2964106