

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (femte avdelningen)
den 26 februari 2002 *

I mål T-17/00,

Willi Rothley, Rockenhausen (Tyskland), och de övriga 70 sökande som namnges i en bilaga till denna dom, företrädna av advokaterna H.-J. Rabe och G. Berrisch,

sökande,

mot

Europaparlamentet, företrätt av J. Schoo och H. Krück, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: tyska.

med stöd av

Europeiska unionens råd, företrätt av J. Aussant, M. Bauer och I. Díez Parra, samtliga i egenskap av ombud,

Europeiska gemenskapernas kommission, företräd av J.-L. Dewost, H.-P. Hartvig och U. Wölker, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Konungariket Nederländerna, företrätt av H.G. Sevenster och J. van Bakel, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

och

Republiken Frankrike, företräd av G. de Bergues, S. Paillet, C. Vasak, biträdda av advokaten L. Bernheim, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av Europaparlamentets beslut av den 18 november 1999 om ändring av arbetsordningen till följd av det interinstitutionella avtalet av den 25 maj 1999 mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen, om interna utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden P. Lindh samt domarna R. García-Valdecasas och J.D. Cooke,

justitiesekreterare: byrådirektören D. Christensen,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter förhandlingen den 10 juli 2001,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

Protokoll om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier av den 8 april 1965

- 1 Artiklarna 8—10 i protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier (EGT 152, 1967, s. 13) avser Europaparlamentets ledamöter.

2 I artikel 9 föreskrivs att ”Europaparlamentets ledamöter... inte [får] förhöras, kvarhållas eller lagföras på grund av yttranden de gjort eller röster de avlagt under utövandet av sitt ämbete”.

3 Artikel 10 har följande lydelse:

”Under Europaparlamentets sessioner skall dess ledamöter åtnjuta

- a) vad avser deras egen stats territorium, den immunitet som beviljas parlamentsledamöter i deras land,

- b) vad avser alla andra medlemsstaters territorium, immunitet vad gäller alla former av kvarhållande och lagföring.

Immuniteten skall även vara tillämplig på ledamöterna under resan till och från Europaparlamentets mötesplats.

Immuniteten kan inte åberopas av en ledamot som tas på bar gärning och kan inte hindra Europaparlamentet att utöva sin rätt att upphäva en av dess ledamöters immunitet.”

Kommissionens beslut om inrättande av en europeisk byrå för bedrägeribekämpning

- 4 Den 28 april 1999 antog kommissionen beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom om inrättande av en europeisk byrå för bedrägeribekämpning (OLAF) (EGT L 136, s. 20, nedan kallat beslutet om inrättande av OLAF). Detta beslut grundar sig särskilt på artikel 218 EG. I artikel 218.2 föreskrivs att "[k]ommissionen skall anta sin arbetsordning för att säkerställa att både den själv och dess avdelningar fullgör sina uppgifter enligt [EG-fördraget]".

- 5 I artikel 2.1 andra och tredje styckena i beslutet om inrättande av OLAF föreskrivs följande:

"[OLAF] skall också ha till uppgift att utföra interna administrativa utredningar för att

- a) bekämpa bedrägeri, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapernas ekonomiska intressen,

- b) efterforska vid institutioner och organ, chefer vid byråer eller medlemmar av personalen vid institutioner, organ och byråer som inte omfattas av tjänsteföreskrifterna för tjänstemän och övriga anställda i Europeiska gemenskaperna [Övers. anm: den svenska översättningen avviker från övriga språkversioner. I KOM(1999) 225 slutlig anges följande: 'undersöka

allvarliga uppgifter rörande tjänsteutövningen när dessa tyder på att en tjänsteman eller annan anställd i gemenskapens institutioner har brutit mot sina skyldigheter på ett sätt som kan leda till disciplinära och, i förekommande fall, straffrättsliga åtgärder eller, vid en motsvarande överträdelse av en ledamot vid en institution eller i ett organ, av chefen för en organisation eller av en anställd vid en institution, organisation eller organ vilken inte omfattas av tjänsteföreskrifterna för tjänstemän och övriga anställda i Europeiska gemenskaperna’].

[OLAF] skall utöva kommissionens befogenheter på området i enlighet med vad som föreskrivs genom bestämmelser som fastställts med beaktande av den ram, de gränser och de villkor som anges i fördragen.”

- 6 Enligt artikel 3 skall OLAF vara helt oberoende när den utövar sina utredningsbefogenheter.
- 7 Enligt artikel 7 i beslutet börjar beslutet att gälla den dag Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om utredningar som utförs av OLAF träder i kraft.

Förordning nr 1073/1999

- 8 Den rättsliga grunden för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av OLAF (EGT L 136, s. 1) är artikel 280 EG. Artikel 1.1 i denna förordning har följande lydelse:

”[OLAF]..., skall för att intensifiera kampen mot bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen, utöva den behörighet att utföra utredningar som kommissionen har enligt gemenskapens gällande bestämmelser och avtal på området.”

- 9 I artikel 4.1, 4.2, 4.4 och 4.6 i förordning nr 1073/1999 föreskrivs följande:

”1.... Dessa interna utredningar (nedan kallade interna utredningar) skall utföras under iakttagande av fördragets bestämmelser, särskilt protokollet om immunitet och privilegier... i enlighet med villkoren och bestämmelserna i denna förordning och de beslut som varje institution, organ och byrå antar...

2. För att bestämmelserna i första stycket skall kunna följas krävs det att:

— [OLAF] utan förhandsanmälan och utan dröjsmål får tillgång till alla uppgifter som institutionerna, organen och byråerna innehar samt tillträde till deras lokaler. [OLAF] skall ha möjlighet att kontrollera institutionernas, organens och byråernas bokföring. [OLAF] får kopiera och begära utdrag ur alla handlingar och ur innehållet i all datorbaserad information som institutionerna, organen och byråerna innehar och vid behov säkra dessa handlingar eller dessa uppgifter för att undvika att de går förlorade.

...

4. Varje institution, organ och byrå skall informeras när [OLAF:]s anställda gör en utredning i deras lokaler och när de tar del av handlingar eller begär annan information som institutionerna, organen och byråerna innehar.

...

6. Utan att det påverkar tillämpningen av fördragets bestämmelser, särskilt bestämmelserna i protokollet om immunitet och privilegier... skall det beslut som varje institution, organ eller byrå fattar enligt punkt 1 särskilt omfatta regler som rör

- a) skyldighet för ledamöter... vid institutioner och organ... att samarbeta med och informera [OLAF:]s anställda,

- b) det förfarande som [OLAF:]s anställda skall följa när de utför interna utredningar, samt garantierna för de rättigheter som de personer, som berörs av en intern utredning, har.”

Interinstitutionellt avtal av den 25 maj 1999 mellan parlamentet, rådet och kommissionen

- 10 Den 25 maj 1999 ingick Europaparlamentet, rådet och kommissionen ett avtal om interna utredningar som utförs av OLAF (EGT L 136, s. 15, nedan kallat det interinstitutionella avtalet).

- 11 De institutioner som har ingått avtalet har i punkt 1 i detta avtal beslutat att ”anta en gemensam ordning för åtgärder som behövs för att underlätta att de utredningar som genomförs av [OLAF] bedrivs på ett korrekt sätt inom institutionerna”.

- 12 Dessa institutioner har även åtagit sig att ”inrätta en [gemensam] ordning och att göra den omedelbart tillämplig genom att anta ett internt beslut enligt den modell som bifogas... [avtalet] och att inte avvika från modellbeslutet annat än om särskilda förhållanden inom den egna institutionen gör detta nödvändigt av tekniska skäl” (punkt 2 i det interinstitutionella avtalet).
- 13 Detta avtal och förordning nr 1073/1999 trädde i kraft den 1 juni 1999.
- 14 Det modellbeslut som bifogas nämnda avtal införlivades av rådet och kommissionen den 25 maj respektive den 2 juni 1999 (rådets beslut 1999/394/EG, Euratom, samt kommissionens beslut 1999/396/EG, EKSG, Euratom om villkor och närmare bestämmelser för interna utredningar för att bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som kan skada gemenskapernas intressen, EGT L 149, s. 36, respektive EGT L 149, s. 57). Den 18 november 1999 antog parlamentet beslutet om ändring av sin arbetsordning till följd av det interinstitutionella avtalet (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Det omtvistade beslutet

- 15 Genom det omtvistade beslutet har en artikel 9a, vilken avser ”[i]nterna utredningar som utförs av [OLAF]...”, införts i parlamentets arbetsordning (EGT L 202, 1999, s. 1). Denna artikel har följande lydelse:

”Den gemensamma ordningen med erforderliga åtgärder för att underlätta utredningar som genomförs av [OLAF] vilken återfinns i det interinstitutionella avtalet..., skall gälla inom parlamentet, i enlighet med parlamentets beslut som fogats som bilaga till arbetsordningen.”

16 Det omtvistade beslutet innebär även ett godkännande av parlamentets beslut om villkor och närmare bestämmelser för interna utredningar för att bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som kan skada gemenskapernas intressen (nedan kallat parlamentets beslut om villkor och närmare bestämmelser för interna utredningar), i vilket modellbeslutet, som fogats till det ovannämnda interinstitutionella avtalet, återges med vissa anpassningar som är nödvändiga för att det skall kunna tillämpas inom parlamentet.

17 I artikel 1 andra stycket i det omtvistade beslutet föreskrivs följande:

”Ledamöterna skall till fullo samarbeta med [OLAF] utan att detta inverkar på tillämpliga bestämmelser i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna, särskilt protokollet om immunitet och privilegier, eller de texter som antagits för deras tillämpning.”

18 Artikel 2 fjärde stycket i samma beslut har följande lydelse:

”Ledamöter som får kännedom om uppgifter som avses i första stycket [kännedom om omständigheter som tyder på förekomst av eventuella fall av bedrägeri, korruption eller all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapernas intressen eller om omständigheter av allvarlig art som har samband med tjänsteutövningen och som skulle kunna utgöra brister när det gäller att uppfylla de skyldigheter som åligger tjänstemän och anställda i gemenskaperna eller personal som inte omfattas av tjänsteföreskrifterna, brister som skulle kunna leda till disciplinära åtgärder och i förekommande fall, straffrättsliga åtgärder] skall underrätta Europaparlamentets talman, eller om ledamöterna anser det vara lämpligt, [OLAF] direkt.”

- 19 I artikel 4 föreskrivs att "[b]estämmelserna om parlamentarisk immunitet och ledamöternas rätt att inte vittna... inte [skall] beröras".

- 20 I artikel 5 föreskrivs följande:

"Om det finns en möjlighet att en ledamot... är personligt involverad skall den berörde snabbt informeras, om detta inte riskerar att skada utredningen. Under inga omständigheter får slutsatser dras efter utredningen om en namngiven ledamot... utan att den berörde har givits möjlighet att yttra sig över alla uppgifter som rör honom.

Om det är nödvändigt med absolut sekretess med avseende på utredningen och om utredningsåtgärder som faller under en nationell rättslig myndighets befogenheter används, får denna skyldighet att ge ledamoten... möjlighet att yttra sig skjutas upp, efter överenskommelse med talmannen..."

Förfarandet och bakgrund till tvisten

- 21 Willi Rothley och 70 andra parlamentsledamöter (nedan kallade sökandena) har genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 21 januari 2000, med stöd av artikel 230 fjärde stycket EG väckt talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

- 22 Sökandena ansökte, genom särskild handling som inkom till förstainstansrättens kansli samma dag, med stöd av artikel 242 EG, även om uppskov med verkställigheten av det omtvistade beslutet till dess att förstainstansrätten meddelar dom i målet rörande huvudsaken.
- 23 Rådet och kommissionen ansökte genom skrivelser av den 4 februari 2000 respektive den 10 februari 2000 om tillstånd att intervensera till stöd för svarandens yrkanden i målen om interimistiska åtgärder och rörande huvudsaken.
- 24 Genom beslut av den 9 mars 2000 tillät ordföranden på förstainstansrätten rådet och kommissionen att intervensera i målet rörande huvudsaken.
- 25 Genom beslut av den 2 maj 2000 i mål T-17/00 R, Rothley m.fl. mot parlamentet (REG 2000, s. II-2085) förordnade förstainstansrättens ordförande att artiklarna 1 och 2 i det omtvistade beslutet tills vidare inte fick tillämpas i den del som dessa bestämmelser innebär en skyldighet för sökandena att samarbeta med OLAF och att lämna upplysningar till parlamentets talman eller till byrån. Det förordnades också att parlamentet, till dess att förstainstansrätten meddelar dom i målet rörande huvudsaken, omedelbart skall informera sökandena om samtliga åtgärder som OLAF har för avsikt att vidta gentemot dem och att endast ge anställda vid OLAF tillträde till deras arbetsrum om de har givit sitt samtycke till detta. Slutligen angavs att beslut om rättegångskostnader skulle meddelas senare.
- 26 Interventionsinlagorna från rådet och kommissionen ingavs till förstainstansrättens kansli den 13 juni respektive den 31 maj 2000. Sökandena inkom med yttranden över dessa inlagor den 5 september 2000. Parlamentet avstod från att yttra sig.

- 27 Genom handlingar som inkom den 21 juni respektive den 10 juli 2000 begärde Konungariket Nederländerna och Republiken Frankrike att få intervensera till stöd för parlamentets yrkanden. Genom beslut av den 14 november 2000 tillät ordföranden på förstainstansrättens femte avdelning dessa att intervensera.
- 28 Interventionsinlagorna från Konungariket Nederländerna och Republiken Frankrike ingavs den 24 november respektive den 6 december 2000. Sökandena inkom med yttranden över dessa inlagor den 8 februari 2001. Parlamentet avstod från att yttra sig.
- 29 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (femte avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet.
- 30 Parterna samt rådet och kommissionen utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid offentlig förhandling den 10 juli 2001.

Parternas yrkanden

- 31 Sökandena har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det omtvistade beslutet,

— förplikta parlamentet att ersätta rättegångskostnaderna.

32 Sökandena angav vid förhandlingen att deras talan avser ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet i den del det berör parlamentsledamöter.

33 Parlamentet samt rådet, kommissionen, Konungariket Nederländerna och Republiken Frankrike har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan och i andra hand ogilla talan,

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

34 Kommissionen har dessutom yrkat att förstainstansrätten skall förplikta sökandena att ersätta de rättegångskostnader som är hänförliga till ansökan om interimistiska åtgärder.

Rättslig bedömning

35 Sökandena har åberopat två grunder. Den första grunden avser åsidosättande av väsentliga formföreskrifter och den andra grunden rör åsidosättande av parlamentsledamöternas immunitet och av principen om det fria mandatet. De har också gjort gällande att beslutet om inrättande av byrån samt förordning

nr 1073/1999 är rättsstridiga. Utan att formellt göra en invändning om rättegångshinder enligt artikel 114 i förstainstansrättens rättegångsregler har parlamentet med stöd av intervenienterna gjort gällande att talan skall avvisas. Följaktligen bör undersökas om talan kan tas upp till sakprövning.

Parternas argument

- 36 Parlamentet har för det första anfört att sökandena inte är direkt och personligen berörda av det omtvistade beslutet. Det omtvistade beslutet påverkar inte direkt ledamöternas rättigheter, eftersom en sådan påverkan endast kan föreligga när specifika åtgärder verkställs. Det omtvistade beslutet berör inte enbart de nu sittande parlamentsledamöterna utan även framtida ledamöter. Den omständigheten att det är möjligt att identifiera de personer som omfattas av åtgärden innebär inte att dessa personer är personligen berörda av det omtvistade beslutet. I avsaknad av en konkret utredning från OLAF:s sida, är ledamöterna i förevarande fall endast teoretiskt sett berörda.
- 37 Parlamentet har för det andra anfört att, eftersom det omtvistade beslutet endast avser organisationen av dess interna arbete, dess lagenlighet inte kan granskas i enlighet med artikel 230 första stycket EG (domstolens beslut av den 4 juni 1986 i mål 78/85, Groupe des droites européennes mot parlamentet, REG 1986, s. 1753, och av den 22 maj 1990 i mål C-68/90, Blot och Front national mot parlamentet, REG 1990, s. I-2101).
- 38 Det är nämligen fråga om en intern rättsakt från parlamentet om ändring av dess arbetsordning och antagande av nya regler om ledamöternas ställning. Rättsakten ger uttryck för den med denna ställning följande skyldigheten att samarbeta för att bekämpa bedrägerier, samtidigt som fördragsbestämmelserna, den parlamentariska immuniteten och ledamöternas rätt att inte vittna skall iakttas. Den får inte heller några rättsverkningar utanför parlamentets interna organisation eftersom den inte utgör vare sig ett direkt eller ett personligt hinder för ledamöterna att utöva sina mandat (beslut meddelat av förstainstansrättens

ordförande den 25 november 1999 i mål T-222/99 R, Martinez och de Gaulle mot parlamentet, REG 1999, s. II-3397, punkt 67).

- 39 Såvitt talan gäller beslutet om inrättande av OLAF är ogiltigt har parlamentet för det tredje påpekat att det omtvistade beslutet inte grundar sig på detta beslut, varför en invändning om rättsstridighet inte kan framställas mot detta (domstolens dom av den 6 mars 1979 i mål 92/78, Simmenthal mot kommissionen, REG 1979, s. 777, punkt 36). Parlamentet har vidare uppgett att detta besluts ikraftträdande enligt artikel 7 i beslutet är avhängigt av när förordning nr 1073/1999 träder i kraft.
- 40 Vad beträffar invändningen om att förordning nr 1073/1999 skulle vara rättsstridig har parlamentet påpekat att det omtvistade beslutet ur ren formell synvinkel endast grundar sig på de bestämmelser i fördragen som rör antagandet av parlamentets arbetsordning och därmed på självständig intern organisation. Dessutom kan i förevarande fall inte åberopas vare sig att beslutet om inrättande av OLAF eller förordning nr 1073/1999 är ogiltiga eftersom förevarande tvist inte rör dessa två rättsakters giltighet.
- 41 Parlamentet har angett att även om det omtvistade beslutet vore direkt grundat på förordning nr 1073/1999 skulle det inte vara möjligt att invända att denna var rättsstridig då talan skall avvisas, eftersom ledamöterna inte är direkt och personligen berörda av det omtvistade beslutet.
- 42 Eftersom det omtvistade beslutet endast utgör en upprepning av de skyldigheter som åligger institutionerna och organen och deras tjänstemän, anställda och medlemmar, såsom dessa skyldigheter framgår av förordning nr 1073/1999, samt föreskriver tillämpningsföreskrifter för dessa, syftar sökandenas talan inte till att få till stånd en kontroll i det enskilda fallet utan en abstrakt normkontroll. Förordning nr 1073/1999 har nämligen antagits av parlamentet och rådet i enlighet med medbeslutandeförfarandet i artikel 251 EG. Sökandena, som tillhör det lagstiftande organ som parlamentet utgör, kan inte ifrågasätta giltigheten av en rättsakt som antagits av denna institution och rådet.

- 43 Intervenienterna har anslutit sig till parlamentets argumentation.
- 44 Sökandena anser att de direkt och personligen berörs av det omtvistade beslutet i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG, eftersom det omtvistade beslutet påverkar deras status som parlamentsledamöter.
- 45 Det omtvistade beslutet innebär direkta inskränkningar i utövandet av sökandenas arbetsuppgifter samt i deras rättsliga ställning som parlamentsledamöter. Sökandena anser att denna rättsakt utgör den åtgärd för verkställighet som föreskrivs i artikel 4.1 och 4.6 i förordning nr 1073/1999 och i punkt 2 i det interinstitutionella avtalet, i enlighet med vilka artiklar ledamöterna direkt underkastas OLAF:s utredningsbehörighet och åläggs att när som helst rätta sig efter vissa förhållningsregler.
- 46 Sökandena har uppgett att det omtvistade beslutet påverkar deras rättsliga ställning som parlamentsledamöter. De har preciserat att ledamöterna har en "konstitutionell" ställning i egenskap av direkt av medborgarna valda företrädare och innehavare av en direkt demokratisk legitimitet (artikel 190.1 EG).
- 47 Dessutom utgör parlamentsledamöterna en begränsad krets namngivna personer, som rättsakten riktar sig till. Även om "kretsen ledamöter" skulle kunna förändras efter kommande val är ledamöterna för närvarande inte endast kollektivt och vid namn "bestämbara" utan även klart bestämda. De förhåll-

ningsregler som följer av det omtvistade beslutet avser var och en av de aktuella parlamentsledamöterna individuellt och inskränker deras obundna mandat och deras immunitet.

- 48 Sökandena har här efter gjort gällande att det omtvistade beslutets rättsverkningar går utöver organisationen av parlamentets interna arbete i den mening som avses i domstolens dom av den 7 maj 1991 i mål C-69/89, Nakajima mot rådet (REG 1991, s. I-2069, punkt 49; svensk specialutgåva, volym 11, s. 149).
- 49 Enligt sökandena har domstolen i dom av den 23 mars 1993 i mål C-314/91, Weber mot parlamentet (REG 1993, s. I-1093, punkt 9 och följande punkter) bekräftat att parlamentets interna regler kan underkastas domstolsprövning om de påverkar ledamöternas personliga, i förevarande fall ekonomiska, ställning. Det obundna mandatet och immuniteten är än viktigare delar av ledamöternas personliga ställning och skulle kunna tillvaratas genom domstolsprövning (beslutet i det ovannämnda målet Martinez och de Gaulle mot parlamentet, punkt 64 och följande punkter).
- 50 I förevarande fall avser det omtvistade beslutets rättsverkningar i förhållande till parlamentsledamöter inte utövandet av mandatet i parlamentet eller de politiska aktiviteter som hör samman med detta. Det omtvistade beslutet rör inte parlamentets interna arbete utan har som främsta syfte att underlätta att de interna utredningar som OLAF skulle kunna företa där kan bedrivas på ett korrekt sätt.
- 51 Vad slutligen beträffar invändningen om att beslutet om inrättande av OLAF och förordning nr 1073/1999 är rättsstridiga har sökandena replikerat att dessa tillsammans med det interinstitutionella avtalet och de därmed sammanhängande besluten om verkställighet, utgör en konsekvent helhet vars olika beståndsdelar skulle sakna rättslig betydelse om de särskildes.

- 52 Sökandena anser i motsats till vad parlamentet anfört att dessa rättsakter utgör den rättsliga grunden för det omtvistade beslutet och att en invändning om deras rättsstridighet följaktligen, i enlighet med domen i det ovannämnda målet Simmenthal mot kommissionen, kan framställas med stöd av artikel 241 EG.

Förstainstansrättens bedömning

- 53 Inledningsvis skall förstainstansrätten undersöka huruvida det omtvistade beslutet kan vara föremål för en talan om ogiltigförklaring. Enligt artikel 230 första stycket EG skall gemenskapsdomstolen granska lagenligheten "av... sådana rättsakter som antas av Europaparlamentet och som skall ha rättsverkan i förhållande till tredje man". Ledamöterna kan under vissa förutsättningar utgöra tredje män i den mening som avses i denna bestämmelse och väcka talan mot en rättsakt från parlamentet, under förutsättning att denna går utöver organisationen av parlamentets interna arbete (domen i det ovannämnda målet Weber mot parlamentet, punkt 9).
- 54 Domstolen har uttalat att de rättsakter som endast berör organisationen av parlamentets interna arbete är de av parlamentets rättsakter som antingen inte har någon rättsverkan eller som får rättsverkan enbart inom parlamentet beträffande organisationen av dess arbete och som skall genomgå granskningsförfaranden som fastställs i dess arbetsordning (domen i det ovannämnda målet Weber mot parlamentet, punkt 10). Domstolen har dessutom slagit fast att en gemenskapsinstitutionens arbetsordning har till syfte att organisera avdelningarnas arbete på så sätt att en god administration uppnås. De regler som där anges, bland annat för organisationen av överläggningar och beslutsfattande, skall således säkerställa att debatterna avlöper väl och att de rättigheter som tillkommer var och en av institutionens medlemmar respekteras (domen i det ovannämnda målet Nakajima mot rådet, punkt 49).

- 55 Det är därför viktigt att avgöra huruvida det omtvistade beslutet har rättsverkningar som går utöver organisationen av parlamentets interna arbete.
- 56 Det omtvistade beslutet innebär dels en ändring av parlamentets arbetsordning genom att en artikel 9a införs, vilken avser interna utredningar som utförs av OLAF, dels ett godkännande av parlamentets beslut om villkor och närmare bestämmelser för interna utredningar. Femte skälet i detta sistnämnda beslut samt fem av beslutets åtta artiklar innehåller en uttrycklig hänvisning till ledamöterna i deras egenskap av innehavare av rättigheter och skyldigheter, däribland samarbetskyldigheten (artikel 1) och upplysningsskyldigheten (artikel 2) (se ovan punkterna 17 och 18). I det omtvistade beslutet anges bland annat närmare bestämmelser för hur parlamentsledamöternas samarbets- och upplysningsskyldighet skall fullgöras i syfte att säkerställa att dessa utredningar bedrivs på ett korrekt sätt. I detta hänseende erinras om att det omtvistade beslutet tillhör de åtgärder som skall säkerställa skyddet för gemenskapens ekonomiska intressen och bekämpa bedrägeri och all annan olaglig verksamhet som kan skada dess intressen. Det omtvistade beslutet syftar till att fastställa de villkor under vilka OLAF kan genomföra utredningar om detta inom Europaparlamentet.
- 57 Med hänsyn till vad det omtvistade beslutet avser och dess rättsverkningar går det utöver organisationen av Europaparlamentets interna arbete. Det rör sig följaktligen om en rättsakt som kan vara föremål för en talan enligt artikel 230 första stycket EG.
- 58 För det andra skall undersökas om sökandena har talerätt och i synnerhet om det omtvistade beslutet utgör ett "beslut" som berör sökandena personligen i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG. Härvid skall avseende fästas vid rättsaktens innehåll och inte dess form (domstolens dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen, REG 1981, s. 2639, punkt 9; svensk specialutgåva, volym 6, s. 225). I detta hänseende erinrar förstainstansrätten om att domstolen redan i dom av den 14 december 1962 i de förenade målen 16/62 och 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl.

mot rådet (REG 1962, s. 901, 918; svensk specialutgåva, volym 1, s. 145) uttalade att begreppet beslut i artikel 230 fjärde stycket EG skall förstås i den tekniska mening som det ges i artikel 249 EG (domstolens beslut av den 12 juli 1993 i mål C-168/93, Gibraltar och Gibraltar Development mot rådet, REG 1993, s. I-4009, punkt 11).

- 59 Med denna definition skiljer sig beslut från normativa rättsakter. Kriteriet för att skilja mellan dessa står att finna i huruvida den ifrågavarande rättsakten har allmän giltighet eller inte (beslutet i det ovannämnda målet Gibraltar och Gibraltar Development mot rådet, punkt 11). En rättsakt kan inte anses som ett beslut om den är tillämplig på objektivet bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets (domstolens dom i det ovannämnda målet Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl. mot rådet, REG s. 918 och 919, och av den 6 oktober 1982 i mål 307/81, Alusuisse mot rådet och kommissionen, REG 1982, s. 3463, punkt 9, svensk specialutgåva, volym 6, s. 523, domstolens beslut av den 24 april 1996 i mål C-87/95 P, CNPAAP mot rådet, REG 1996, s. I-2003, punkt 33, förstainstansrättens beslut av den 19 juni 1995 i mål T-107/94, Kik mot rådet och kommissionen, REG 1995, s. II-1717, punkt 35, förstainstansrättens dom av den 10 juli 1996 i mål T-482/93, Weber mot kommissionen, REG 1996, s. II-609, punkt 55, och förstainstansrättens beslut av den 26 mars 1999 i mål T-114/96, Biscuiterie-confiserie LOR och Confiserie du Tech mot kommissionen, REG 1999, s. II-913, punkt 26).
- 60 I förevarande fall har det omtvistade beslutet fattats med stöd av artikel 199 första stycket EG, artikel 25 CA och artikel 112 EA, efter en omröstning av majoriteten av parlamentsledamöterna under sessionen den 18 november 1999. Genom det omtvistade beslutet har en artikel 9a, vilken avser "[i]nterna utredningar som utförs av [OLAF]...", införts i parlamentets arbetsordning. Denna artikel har följande lydelse: "Den gemensamma ordningen med erforderliga åtgärder för att underlätta utredningar som genomförs av [OLAF] vilken återfinns i det interinstitutionella avtalet..., skall gälla inom parlamentet, i enlighet med parlamentets beslut som fogats som bilaga till arbetsordningen." I sistnämnda beslut återges i huvudsak modellbeslutet som fogats till det ovannämnda interinstitutionella avtalet och tilläggs en artikel 4 i enlighet med vilken "[b]estämmelserna om parlamentarisk immunitet och ledamöternas rätt att inte vittna... inte [skall] beröras".

- 61 Härutöver har det omtvistade beslutet rent allmänt till syfte att ange under vilka förutsättningar Europaparlamentet skall samarbeta med OLAF för att underlätta att utredningar som görs vid denna institution bedrivs på ett korrekt sätt. I enlighet med detta utgår beslutet från parlamentsledamöternas situation i egenskap av innehavare av rättigheter och skyldigheter och innehåller i fråga om dem särskilda bestämmelser bland annat för den händelse att de skulle bli inblandade i en på OLAF:s anmodan utförd utredning eller få kännedom om omständigheter som tyder på förekomst av eventuella fall av bedrägeri, korruption eller all annan olaglig verksamhet som skadar gemenskapernas intressen eller om omständigheter av allvarlig art som har samband med tjänsteutövningen och som skulle kunna utgöra brister när det gäller att fullgöra de skyldigheter som åligger tjänstemän och anställda i gemenskaperna eller personal som inte omfattas av tjänsteföreskrifterna, brister som skulle kunna leda till disciplinära åtgärder och i förekommande fall, straffrättsliga åtgärder. Det omtvistade beslutet avser utan åtskillnad dem som var parlamentsledamöter när beslutet trädde i kraft och dem som senare kan komma att inneha samma befattningar. Den är sålunda utan tidsbegränsning tillämplig på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar för allmänt och abstrakt angivna personkretsar.
- 62 Av dessa överväganden följer att det omtvistade beslutet, trots att det benämns beslut, utgör en åtgärd med allmän giltighet.
- 63 I rättspraxis har emellertid angetts att bestämmelserna i en rättsakt med allmän giltighet under vissa omständigheter kan beröra vissa enskilda personligen (domstolens dom av den 16 maj 1991 i mål C-358/89, Extramet Industrie mot rådet, REG 1991, s. I-2501, punkt 13, och av den 18 maj 1994 i mål C-309/89, Codorniu mot rådet, REG 1994, s. I-1853, punkt 19; svensk specialutgåva, volym 15, s. 141). I ett sådant fall har en rättsakt från gemenskapen således på samma gång en normativ karaktär och i förhållande till vissa berörda enskilda karaktären av ett beslut (förstainstansrättens dom av den 13 december 1995 i de förenade målen T-481/93 och T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-2941, punkt 50). Så är fallet om rättsakten i fråga berör en fysisk eller juridisk person på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem från alla andra personer (domen i det ovannämnda målet Codorniu mot rådet, punkt 20).

- 64 Mot bakgrund av denna rättspraxis bör undersökas om sådana omständigheter är förhållande i detta fall och om de försätter sökandena i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till.
- 65 Härvidlag har sökandena åberopat att de var parlamentsledamöter när det omtvistade beslutet fattades och gjort gällande att de tillhör en begränsad krets personer som kan namnges. Endast den omständigheten att det är möjligt att fastställa antalet rättssubjekt som en rättsakt är tillämplig på och deras identitet innebär inte på något sätt att dessa rättssubjekt skall anses personligen berörda av rättsakten om den är tillämplig på dem på grund av en objektiv rättslig eller faktisk situation som anges i rättsakten i fråga (se exempelvis domstolens dom av den 11 juli 1968 i mål 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt mot rådet, REG 1968, s. 595, 605 och 606, svensk specialutgåva, volym 1, s. 351, samt domstolens beslut av den 23 november 1995 i mål C-10/95 P, Asocarne mot rådet, REG 1995, s. I-4149, punkt 30, och i det ovannämnda målet CNPAAP mot rådet, punkt 34).
- 66 Som angetts ovan påverkar det omtvistade beslutet sökandena endast på grund av att de tillhör en allmänt och abstrakt angiven personkrets. Det omtvistade beslutet härrör inte från en önskan hos parlamentet att reagera på en särskild situation som är utmärkande för sökandena. Dessa har för övrigt inte åberopat eller framlagt någon omständighet som gör det möjligt att anse att antagandet av det omtvistade beslutet förändrar deras rättsliga ställning och påverkar dem på ett särskilt sätt i förhållande till de andra parlamentsledamöterna.
- 67 Den omständigheten att sökandena tillhör en av de två personkretsar som det omtvistade beslutet riktar sig till — nämligen dels all personal vid parlamentet

oavsett om den omfattas eller inte av tjänsteföreskrifterna, dels parlamentsledamöterna — räcker inte för att försätta sökandena i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till eftersom dessa två personkretsar är allmänt och abstrakt angivna. Förstainstansrätten erinrar om att det omtvistade beslutet i detta hänseende inskränker sig till att inom ramen för parlamentets arbetsordning genomföra och anpassa vissa i förordning nr 1073/1999 och det interinstitutionella avtalet angivna bestämmelser angående de rättigheter och skyldigheter som innehas av ledamöter i gemenskapernas institutioner. I dessa rättsakter och beslutet om inrättande av OLAF anges ledamöterna och all personal i institutionerna som sådana personkretsar som är skyldiga att samarbeta med OLAF eller som kan komma att bli föremål för en av OLAF genomförd utredning.

68 Det ”modellbeslut” som fogats till det interinstitutionella avtalet innehåller vissa tillämpningsföreskrifter som endast gäller institutionernas ledamöter. Vad beträffar skyldigheten att samarbeta med OLAF anges i artikel 1 andra stycket i modellbeslutet följande: ”Ledamöterna skall till fullo samarbeta med byrån utan att detta inverkar på tillämpliga bestämmelser i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna, särskilt protokollet om immunitet och privilegier, eller de texter som antagits för deras tillämpning.” Vad därefter gäller upplysningsskyldigheten anges i artikel 2 fjärde stycket i ”modellbeslutet” följande: ”Ledamöter som får kännedom om uppgifter som avses i första stycket skall underrätta [institutionens eller organets] ordförande, eller om ledamöterna anser det vara av betydelse, [OLAF] direkt.”

69 I det omtvistade beslutet anges att parlamentets personal och parlamentsledamöterna är skyldiga att upplysa och samarbeta med OLAF. Upplysningskyldigheten skiljer sig emellertid beroende på vilken personkrets som den är tillämplig på. Personalen är således skyldig att upplysa antingen sin enhetschef, sin generaldirektör, sin generalsekreterare eller OLAF, eller parlamentets talman, beroende på om uppgifterna rör någon i personalen eller en parlamentsledamot, medan det är för parlamentets talman eller OLAF som parlamentsledamöterna skall avslöja de uppgifter som de har kännedom om.

- 70 Ingen av dessa bestämmelser gör det möjligt att sluta sig till förekomsten av omständigheter som försätter sökandena i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till.
- 71 Dessutom bör undersökas om den rättspraxis är tillämplig i förevarande fall enligt vilken en talan om ogiltigförklaring av en rättsakt av normativ karaktär kan tas upp till sakprövning om det finns en bestämmelse av överordnad betydelse som innebär en skyldighet för den som ligger bakom rättsakten att beakta sökandens specifika situation (se, för ett liknande resonemang domstolens dom av den 17 januari 1985 i mål 11/82, Piraiki-Patraiki m.fl. mot kommissionen, REG 1985, s. 207, punkterna 11—32, av den 26 juni 1990 i mål C-152/88, Sofrimport mot kommissionen, REG 1990, s. I-2477, punkterna 11—13, och av den 11 februari 1999 i mål C-390/95 P, Antillean Rice Mills m.fl. mot kommissionen, REG 1999, s. I-769, punkterna 25—30 samt förstainstansrättens dom av den 17 juni 1998 i mål T-135/96, UEAPME mot rådet, REG 1998, s. II-2335, punkt 90).
- 72 I förevarande fall har sökandena gjort gällande att det omtvistade beslutet kränker den obundna ställning och den immunitet som de har enligt det ovannämnda protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier. Detta protokoll riktar sig dock till parlamentsledamöterna endast på ett allmänt sätt och innehåller ingen bestämmelse som uttryckligen avser de interna utredningar som genomförs i parlamentet. Det skall dessutom påpekas att parlamentet avsåg att fästa särskild uppmärksamhet på den immunitet som dess ledamöter åtnjuter eftersom det omtvistade beslutet till ”modellbeslutet” lägger till en artikel 4 i enlighet med vilken ”[b]estämmelserna om parlamentarisk immunitet och ledamöternas rätt att inte vittna... inte [skall] beröras”.
- 73 Som domstolen angav i punkt 107 i beslutet i det ovannämnda målet Rothley m.fl. mot parlamentet kan risken att OLAF inom ramen för en utredning utför en handling som kränker den immunitet som varje parlamentsledamot åtnjuter inte *a priori* uteslutas. Även om en sådan situation uppkom skulle emellertid en

parlamentsledamot, som ställdes inför en rättsakt av denna beskaftenhet som han ansåg gick honom emot, ha tillgång till det rättsliga skydd och de möjligheter att väcka talan som införts genom fördraget.

- 74 Under alla omständigheter kan förefintligheten av en sådan risk inte motivera en ändring av det system för rättsmedel och förfarande som inrättats genom artiklarna 230 EG, 234 EG och 235 EG och som är avsett att anförtro gemenskapsdomstolarna kontrollen av att institutionernas rättsakter är lagenliga. Under ingen omständighet medger den att en talan om ogiltigförklaring som väckts av en eller flera fysiska eller juridiska personer som inte uppfyller villkoren i artikel 230 fjärde stycket EG tas upp till sakprövning (besluten i de ovannämnda målen *Asocarne mot rådet*, punkt 26, och *CNPAAP mot rådet*, punkt 38).
- 75 Den omständigheten att det omtvistade beslutet påverkar sökandena på ett sätt som motsvarar det sätt på vilket varje annan parlamentsledamot påverkas, har till följd att det förhållandet att förevarande talan skall avvisas inte kan skapa skillnader i fråga om rättsligt skydd mellan sökandena och andra parlamentsledamöter.
- 76 I fråga om detta skiljer sig omständigheterna i förevarande mål från dem som gav upphov till domstolens dom av den 23 april 1986 i mål 294/83, *Les Verts mot parlamentet* (REG 1986, s. 1339, punkt 36; svensk specialutgåva, volym 8, s. 529). Det målet avsåg nämligen en ojämn fördelning av allmänna medel som var avsedda för informationskampanjen för de politiska grupperingar som deltog i 1984 års val till parlamentet. De budgetbeslut som ifrågasattes avsåg samtliga politiska grupperingar även om behandlingen av dem enligt beslutet varierade beroende på om de var företrädde eller inte i den år 1979 valda församlingen. De företrädde grupperingarna medverkade vid tillkomsten av beslut som både gällde behandlingen av dem och behandlingen av konkurrerande grupperingar som inte var företrädde. Frågan huruvida de ifrågasatta besluten personligen berörde en

politisk gruppering som inte var företrädd men som kunde ställa upp med kandidater i 1984 års val besvarades jakande av domstolen. Domstolen ansåg att det omvända skulle leda till att det uppstod skillnader i fråga om rättsligt skydd eftersom de grupperingar som inte var företrädde skulle sakna möjlighet att motsätta sig fördelningen av de anslag som var avsedda för valkampanjen innan valen ägt rum. I förevarande fall föreligger ingen sådan skillnad mellan sökandenas och de andra parlamentsledamöternas respektive situation.

- 77 Följaktligen har sökandena inte bevisat att det föreligger omständigheter som med avseende på det omtvistade beslutet försätter dem i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till.
- 78 Av det föregående följer att sökandena inte är personligen berörda av det omtvistade beslutet i den mening som avses i artikel 230 EG och att talan följaktligen skall avvisas utan att det är nödvändigt för förstainstansrätten att behandla frågan huruvida sökandena är direkt berörda av detta beslut i den mening som avses i samma artikel.

Rättegångskostnader

- 79 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökandena har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna, inklusive de rättegångskostnader som är hänförliga till det interimistiska förfarandet, i enlighet med parlamentets yrkande. Enligt artikel 87.4 i rättegångsreglerna skall rådet, kommissionen samt Konungariket Nederländerna och Republiken Frankrike, som intervenerat i tvisten, bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

följande dom:

- 1) **Talan avvisas.**
- 2) **Sökandena skall bära sina rättegångskostnader och ersätta svarandens rättegångskostnad i målet rörande huvudsaken och förfarandet om interimistiska åtgärder.**
- 3) **Intervenienterna skall bära sina rättegångskostnader.**

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 26 februari 2002.

H. Jung

Justitiesekreterare

J.D. Cooke

Ordförande