

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
FRANCIS G. JACOBS
föredraget den 20 november 2003¹

1. Willy Rothley och 70 andra ledamöter av Europaparlamentet (nedan för enkelhetens skull kallade klagandena) överklagar i detta mål en dom av förstainstansrätten,² genom vilken deras talan med stöd av artikel 230 fjärde stycket EG om ogiltigförklaring av parlamentets beslut av den 18 november 1999 om ändringar i Arbetsordningen till följd av det interinstitutionella avtalet av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) avvisades.³

2. Genom det beslutet (nedan kallad den omtvistade rättsakten) ändrades arbetsordningen för Europaparlamentet så att den kom att omfatta regler om interna utredningar inom parlamentet utförda av den nyligen inrättade Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (även känd under den franska förkortningen OLAF, som används nedan).

3. Förstainstansrätten slog fast att klagandena inte var personligen berörda av den omtvistade rättsakten och därför saknade erforderlig rätt att väcka talan mot den. Klagandena har till stöd för överklagandet av den domen åberopat att den bygger på en felaktig tolkning av artikel 230 fjärde stycket EG och att den kränker deras rätt till ett verksamt rättsligt skydd. Domstolen anmodas således genom överklagandet att ompröva sin rättspraxis rörande innebörden av att vara personligen berörd. Den traditionella tolkningen av begreppet, som först slogs fast i domen i målet Plaumann,⁴ bekräftades nyligen i domen i målet Unión de Pequeños Agricultores.⁵

Tillämpliga bestämmelser

4. OLAF inrättades genom kommissionens beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom av den 28 april 1999⁶ för att uppnå "en

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Dom av den 26 februari 2002 i mål T-17/00, Rothley m.fl. mot parlamentet (REG 2002, s. II-579).

3 — Bilaga XI till nuvarande (15:e) utgåvan, EUT L 61, 2003, s. 1, på s. 112.

4 — Dom av den 15 juli 1963 i mål C-25/62, Plaumann mot kommissionen (REG 1963, s. 95; svensk specialutgåva, volym I, s. 181).

5 — Dom av den 25 juli 2002 i mål C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mot rådet (REG 2002, s. I-6677).

6 — Kommissionens beslut av den 28 april 1999 om inrättande av en europeisk byrå för bedrägeribekämpning (OLAF) (EGT L 136, s. 20) (nedan kallad förordningen).

effektivare bekämpning av bedrägerier och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapernas ekonomiska intressen”.⁷ OLAF ges genom förordning (EG) nr 1073/1999⁸ befogenhet att utföra interna administrativa utredningar inom ”institutioner, organ och byråer som inrättats genom fördragen eller på grundval av dessa” för att

5. Artikel 4 i förordningen innehåller mer utförliga bestämmelser om genomförandet av interna utredningar. Enligt artikel 4.1 skall de 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”.

— ”bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen,

— efterforska sådana 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, brister som skulle kunna leda till disciplinära åtgärder och, i förekommande fall, straffrättsliga åtgärder, eller en bristande uppfyllelse av motsvarande skyldigheter, som åvilar ledamöter, chefer eller medlemmar av personalen, som inte omfattas av tjänsteföreskrifterna”.⁹

6. Genom artikel 4.2 ges OLAF rätt att utan förhandsanmälan och utan dröjsmål få tillgång till alla uppgifter som institutionerna, organen och byråerna innehar samt tillträde till deras lokaler, kontrollera deras bokföring, kopiera eller säkra handlingar och innehållet i all datorbaserad information som de innehar och att begära muntliga uppgifter från institutionernas och organens ledamöter, från cheferna för byråerna samt från personalen. Enligt artikel 4.4 skall varje institution, organ och byrå informeras när OLAF:s anställda gör en utredning i deras lokaler och när de tar del av handlingar eller begär annan information som de innehar. Enligt artikel 5 skall interna utredningar inledas genom ett beslut av OLAF:s direktör.

7 — Skäl 4.

8 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) (EGT L 136, s. 1) (nedan kallad förordningen).

9 — Artikel 1.3 i förordningen.

7. Europaparlamentet, rådet och kommissionen ingick ett interinstitutionellt avtal

den 25 maj 1999¹⁰ för att garantera enhetligheten i de tillämpningsföreskrifter som de enligt artikel 4 skulle anta. Genom punkt 2 i detta åtog de sig att anta ett internt beslut enligt den modell som fogades till avtalet och att inte avvika från modellbeslutet annat än om särskilda förhållanden inom den egna institutionen gjorde detta nödvändigt av tekniska skäl.

8. Genom den omtvistade rättsakten införlivas det interinstitutionella avtalet inom parlamentet. Genom den ändras parlamentets arbetsordning för att genomföra en version av modellbeslutet som modifierats för att ta hänsyn till parlamentets särskilda förhållanden, och som fogas till arbetsordningen.

9. Parlamentsledamöterna ålades en rad skyldigheter genom det beslut som således fogades till arbetsordningen (nedan kallat modellbeslutet). Genom artikel 1 andra stycket åläggs de att samarbeta till fullo med OLAF. Det anges dock att detta skall ske "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".

10 — Interinstitutionellt avtal av den 25 maj 1999 mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska gemenskapernas kommission om interna utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF), EGT L 136, s. 15.

10. Enligt artikel 2 fjärde stycket skall ledamöterna informera parlamentets talman eller, om de anser det vara av betydelse, OLAF direkt, om de får 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".

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

12. 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 ledamöten ... möjlighet att yttra sig skjutas upp, efter överenskommelse med talmannen ...”

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

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

13. Artiklarna 8–10 i protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier av den 8 april 1965 behandlar parlamentsledamöterna.

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.”

14. Artikel 9 har följande lydelse: ”Europaparlamentets ledamöter får inte förhöras, kvarhållas eller lagföras på grund av yttranden de gjort eller röster de avlagt under utövandet av sitt ämbete.”

Den överklagade domen

15. I artikel 10 föreskrivs följande:

”Under Europaparlamentets sessioner skall dess ledamöter åtnjuta

16. Klagandena väckte den 21 januari 2000 talan vid förstainstansrätten om ogiltigförklaring av den omtvistade rättsakten. De ansökte även om interimistiska åtgärder med stöd av artikel 242 EG. Genom beslut av den 2 maj 2000¹¹ beslutade förstainstansrättens ordförande att ett antal bestämmelser i den omtvistade rättsakten tills vidare, i avvaktan på dom i målet rörande huvudsaken, inte skulle till-

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

11 — Beslut av den 2 maj 2000 i mål T-17/00 R, Rothley m.fl. mot parlamentet (REG 2000, s. II-2085).

lämpas gentemot klagandena. Genom sin dom av den 26 februari 2002 (nedan kallad den överklagade domen) slog förstainstansrätten fast att klagandena inte var personligen berörda av den omtvistade rättsakten i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG.

17. Då den funnit att den omtvistade rättsakten var av allmän giltighet, trots att den utformats som ett beslut,¹² förklarade förstainstansrätten att den under vissa omständigheter kan beröra klagandena personligen.¹³

18. Förstainstansrätten prövade först om rättsakten i fråga berörde klagandena på grund av vissa för dem utmärkande egenskaper eller på grund av en faktisk situation som särskiljde dem från alla andra personer, i enlighet med det test som fastställdes i domen i målet Plaumann.¹⁴ Den fann att så inte var fallet. Rättsakten var tillämplig på klagandena i deras egenskap av parlamentsledamöter. Denna personkrets kunde inte betraktas som slutet bara därför att ledamöterna var kända till antal och identitet vid den tidpunkt då rättsakten antogs. Det fanns inte heller någon anledning att anta att klagandena utgjorde en slutet sekundär personkrets inom parlamentet.¹⁵

19. Förstainstansrätten prövade för det andra om klagandena var personligen berörda på grund av en bestämmelse av överordnad betydelse som innebar en skyldighet för parlamentet att beakta deras specifika situation. Enligt förstainstansrätten utgör inte protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier en sådan bestämmelse. Det riktar sig enbart allmänt till parlamentsledamöterna och innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om interna utredningar inom parlamentet. Dessutom visade bestämmelserna i den omtvistade rättsakten att parlamentet hade försökt ta hänsyn till sina ledamöters immunitet.¹⁶

20. Förstainstansrätten prövade för det tredje de övriga rättsmedel som var tillgängliga för klagandena. Risken att OLAF inom ramen för en utredning handlar på ett sätt som kränker den immunitet som varje parlamentsledamot åtnjuter kunde inte uteslutas. Förstainstansrätten noterade dock att en parlamentsledamot som ställdes inför en rättsakt av denna beskaffenhet hade tillgång till de möjligheter att väcka talan som införts genom fördraget. Under alla omständigheter kunde förekomsten av en sådan risk inte motivera en ändring av villkoren för talerätt som föreskrivs i artikel 230 fjärde stycket EG.¹⁷

21. Slutligen noterade förstainstansrätten att till skillnad från situationen i målet Les

12 — Punkterna 58—62.

13 — Punkt 63.

14 — Se fotnot 4.

15 — Punkterna 65—70.

16 — Punkterna 71 och 72.

17 — Punkterna 73 och 74.

Verts¹⁸ skulle det inte ge upphov till skillnader i fråga om det rättsliga skyddet mellan klagandena och de andra parlamentsledamöterna om den förevarande talan avvisades.¹⁹

klagade domen strider mot artikel 230 fjärde stycket och att den innebär ett åsidosättande av deras rätt till ett sådant verksamt rättsligt skydd som följer av gemenskapsrättens allmänna principer.

22. Förstainstansrätten fann därför att klagandena saknade talerätt enligt artikel 230 fjärde stycket och avvisade deras talan.

Den första grunden: Artikel 230 fjärde stycket

25. Fyra argument har framförts till stöd för den första grunden för överklagandet.

Överklagandet

23. Klagandena har yrkat att domstolen skall upphäva den överklagade domen och antingen ogiltigförklara den omtvistade rättsakten eller återförvisa målet till förstainstansrätten för förnyad prövning. Parlamentet har yrkat att domstolen skall fastställa den överklagade domen. Rådet, kommissionen och den nederländska regeringen har intervenerat till stöd för parlamentet.

24. Klagandena har åberopat två grunder till stöd för överklagandet: att den över-

26. Klagandena har för det första gjort gällande att parlamentsledamöterna automatiskt har rätt att angripa rättsakter som antas av denna institution, som har rättsverkningar som sträcker sig utöver dess interna organisation och som direkt berör ledamöternas rättigheter och skyldigheter.

27. Till stöd för denna ståndpunkt har de åberopat ett beslut av förstainstansrättens ordförande av den 25 november 1999 i målet Martinez och de Gaulle. Genom detta bifölls en ansökan om interimistiska åtgärder för att tills vidare inte verkställa ett beslut av parlamentet som hade ifrågasatts av några av dess ledamöter.²⁰

18 — Dom av den 23 april 1986 i mål 294/83, Les Verts mot parlamentet (REG 1986, s. 1339; svensk specialutgåva, volym 8, s. 529).

19 — Punkterna 75 och 76.

20 — Beslut av den 25 november 1999 i mål T-222/99 R, Martinez och de Gaulle mot parlamentet (REG 1999, s. II-3397).

28. Enligt klagandena var ordföranden när det beslutet fattades, sedan han först dragit slutsatsen att beslutet i fråga eventuellt kunde ha rättsverkan utanför den interna organisationen av parlamentets arbete, beredd att godta att det fanns "goda grunder" för att anse att målet rörande huvudsaken kunde tas upp till prövning i sak, utan att i detalj pröva om kravet på att vara personligen berörd var uppfyllt.

beslutet av förstainstansrättens ordförande i målet Martinez och de Gaulle. Ordföranden hänvisade uttryckligen till kravet på att vara personligen berörd. Det faktum att han inte i detalj prövade om sökandena i det anhängiggjorda målet var personligen berörda kan förklaras av det berörda förfarandets interimistiska karaktär.

29. Klagandena har därför gjort gällande att förstainstansrätten felaktigt slog fast att deras rätt att väcka talan mot den omtvistade rättsakten var beroende av om den berörde dem personligen.

32. Jag anser i alla händelser inte att det finns något bra skäl för att man antingen skulle bortse från kravet på att vara personligen berörd, eller göra den tolkningen att det är uppfyllt under de omständigheter som angivits av klagandena. Villkoret i artikel 230 första stycket att endast sådana rättsakter som antas av parlamentet och som skall ha rättsverkan i förhållande till tredje man kan granskas anger vilka rättsakter som kan angripas, inte vem som har rätt att göra detta. Effekten av det kravet är under förevarande omständigheter att parlamentet behåller en autonom sfär, särskilt avseende organisationen av det interna arbetet, snarare än att det test avseende talerätt som anges i artikel 230 fjärde stycket sätts ur spel.

30. Enligt min uppfattning kan man inte på det sätt som klagandena har gjort gällande bortse från kravet på att vara personligen berörd. I artikel 230 fjärde stycket anges det som ett nödvändigt villkor för att enskilda skall få väcka talan mot en annan gemenskapsrättsakt än ett beslut som är riktat till dem. Alla argument som gäller villkorets tillämplighet, och inte dess tolkning, skall därför underkännas.

31. Jag anser inte heller att något stöd för klagandenas ståndpunkt står att finna i

33. Jag drar därför slutsatsen att förstainstansrätten korrekt insisterade på att klagandena skulle visa att de var personligen berörda av den omtvistade rättsakten.

34. Klagandena har i sin replik framfört ett andra argument. De har åberopat förstainstansrättens dom i målet Martinez och de Gaulle,²¹ där förstainstansrätten, under omständigheter som de anser vara i sak identiska med omständigheterna i förevarande mål, fann att kravet på att vara personligen berörd var uppfyllt.

fann att de var personligen berörda av det beslutet, vilket samtidigt var allmänt tillämpligt och ett individuellt avgörande av TDI-gruppens status.²²

35. Jag anser dock att förevarande mål klart skiljer sig från målet Martinez och de Gaulle. Det senare målet hade sin grund i flera oberoende parlamentsledamöters försök att bilda en politisk grupp (den så kallade TDI-gruppen) för att kunna dra nytta av olika processuella fördelar som sådana grupper beviljas genom parlamentets arbetsordning. Efter invändningar från ordförandena för andra politiska grupper tolkade parlamentets utskott för konstitutionella frågor begreppet politisk grupp i arbetsordningen så att det uteslöt TDI-gruppen, och den tolkningen bekräftades vid parlamentets plenarsammanträde.

37. Som parlamentet mycket riktigt har påpekat innehåller inte den i förevarande mål omtvistade rättsakten något motsvarande individuellt avgörande som skulle medföra att klagandena berörs personligen. Således föreligger ingen analogi med förstainstansrättens dom i målet Martinez och de Gaulle.

38. Klagandena har för det tredje gjort gällande att förstainstansrätten felaktigt slog fast att de enligt den traditionella tolkningen av begreppet i gemenskapens rättspraxis inte berördes personligen av den omtvistade rättsakten.

36. Ett antal parlamentsledamöter och ett politiskt parti som ingick i TDI-gruppen väckte med stöd av artikel 230 talan mot parlamentets beslut. Förstainstansrätten

39. Enligt klagandenas uppfattning utgör parlamentsledamöterna en sluten personkrets som är fastställd till antal och identitet och som var känd vid den tidpunkt då den omtvistade rättsakten antogs. De berörs således samtliga personligen av rättsakten och var och en av dem kan väcka talan om ogiltigförklaring av denna.

21 — Dom av den 2 oktober 2001 i de förenade målen T-222/99, T-327/99 och T-329/99, Martinez m.fl. mot parlamentet (REG 2001, s. II-2823).

22 — Punkterna 71 och 72.

40. Jag kan inte godta detta argument.

är allmänt och framgent tillämplig på parlamentsledamöter, påverka såväl framtida som nu sittande ledamöter, och den berör således inte någon eller några av dem personligen.

41. Enligt den traditionella tolkningen av begreppet personligen berörd, såsom den angavs i domen i målet Plaumann,²³ är det uppenbart att en person inte berörs personligen av en rättsakt om han endast påverkas av den som en individ i en grupp, oberoende av hur liten gruppen är och hur lätt det är att fastställa den till antalet, om dess sammansättning inte är permanent fastställd vid den tidpunkt då rättsakten antogs. Således berördes sökanden i målet Plaumann²⁴ av den ifrågavarande rättsakten "på grund av en näringsverksamhet som, när som helst, får utövas av vem som helst" och saknade därför erforderlig tale rätt.

43. Även om förstainstansrätten inte uttryckligen tillämpade testet avseende att vara personligen berörd, utan i stället på nytt betonade rättsaktens allmänna tillämplighet, hänvisade den till det testet och kom till en enligt min uppfattning korrekt slutsats när den underkände klagandenas påstående att den omtvistade rättsakten berörde dem personligen som medlemmar i en sluten krets av personer som går att identifiera till namn. Jag anser därför att klagandenas tredje argument skall underkännas.

42. Även om parlamentets sammansättning skiljer sig från sammansättningen hos grupper som bedriver en mängd näringsverksamheter så till vida att den fastställs och förändras i enlighet med ett antal bestämda regler och förfaranden, kan den ändå inte betraktas som fast. Följaktligen kan en rättsakt, som den omtvistade, som

44. Klagandena har för det fjärde gjort gällande att förstainstansrätten felaktigt avvisade möjligheten att tillämpa den rättspraxis²⁵ som innebär att en talan om ogiltigförklaring kan tas upp till prövning när en bestämmelse av överordnad betydelse innebär en skyldighet för beslutsfattaren att beakta sökandenas specifika situation.

23 — Se fotnot 4.

24 — Punkt 107.

25 — Punkt 71 i den överklagade domen.

45. Enligt klagandenas uppfattning tillerkänns parlamentsledamöterna genom överordnade gemenskapsrättsliga bestämmelser ett antal rättigheter som inte beaktades på ett korrekt sätt när den omtvistade rättsakten antogs. I dessa definieras särskilt ledamöternas rätt till oberoende vid utövandet av sitt uppdrag och till immunitet, samt de rättigheter som ledamöterna åtnjuter och de skyldigheter som åligger dem när de deltar i parlamentariska utredningsutskott.

46. Jag finner inte klagandenas argument i detta avseende övertygande.

47. Den rättspraxis som de har åberopat ger inte en person rätt att väcka talan mot vilken rättsakt som helst, om det kan visas att den utgör ett åsidosättande av en överordnad rättsregel. Om så inte vore fallet skulle testet avseende att vara personligen berörd inte kunna skiljas från målets innehåll i sak, eftersom det i varje talan mot en gemenskapsrättsakt hävdas att denna är oförenlig med någon bestämmelse eller princip i gemenskapsrätten. Ett sådant synsätt skulle innebära att det självständiga kravet på talerätt kringgås.

48. Det är därför även nödvändigt att visa att den aktuella överordnade bestämmelsen kräver att beslutsfattaren särskilt skall beakta sökandens situation på ett sådant

sätt att sökanden skiljs ut ur en allmän grupp eller grupper av personer som berörs av rättsakten. Detta är inte fallet här. De rättigheter som klagandena har nämnt är tillämpliga på samma sätt på alla parlamentsledamöter som grupp. Jag delar därför förstainstansrättens bedömning att de rättigheter som klagandena har hänvisat till inte kan åberopas av dem för att styrka att de berörs personligen.

49. Förstainstansrätten hade under alla omständigheter enligt min uppfattning rätt när den slog fast att parlamentet tog vederbörlig hänsyn till ledamöternas rättigheter när den omtvistade rättsakten antogs. I artikel 4 i modellbeslutet bekräftas att bestämmelserna om parlamentarisk immunitet och ledamöternas rätt att inte vittna inte skall påverkas. Dessutom anges uttryckligen att den skyldighet att samarbeta med OLAF som åläggs ledamöterna genom artikel 1 i modellbeslutet inte skall inverka på tillämpliga bestämmelser i EG-fördragen, särskilt protokollet om immunitet och privilegier, eller de texter som antagits för deras tillämpning. På motsvarande sätt skall den förordning varigenom OLAF ges rätt att utföra interna utredningar uttryckligen tillämpas med hänsyn tagen till fördragets regler, särskilt protokollet.

50. Jag anser därför att överklagandet inte kan bifallas på klagandenas fjärde grund.

Den andra grunden: rätten till ett verksamt rättsligt skydd

51. Genom sin andra grund har klagandena gjort gällande att deras rätt till ett verksamt rättsligt skydd åsidosätts genom den överklagade domen. Enligt deras uppfattning slog förstainstansrätten felaktigt fast att en parlamentsledamot vars rättigheter åsidosattes under en intern utredning i det skedet hade tillgång till ett verksamt rättsligt skydd.

52. Klagandena har gjort gällande att de åläggs skyldigheten att samarbeta med och lämna uppgifter till OLAF direkt genom den omtvistade rättsakten och att det inte krävs någon tillämpningsföreskrift som kunde bli föremål för ett senare rättsligt förfarande. Enligt klagandenas uppfattning behöver inte heller OLAF i samband med utövandet av dess utredningsbefogenheter anta någon typ av rättsakt som kan prövas. Följaktligen saknas möjlighet för parlamentsledamöterna att indirekt ifrågasätta den omtvistade rättsakten vid gemenskapsdomstolarna.

53. Klagandena anser att det är lika osannolikt att det skulle finnas något utrymme för att väcka talan rörande ett åsidosättande av ledamöternas rättigheter från OLAF:s sida, inom ramen för ett påföljande nationellt rättsligt förfarande som grundas på en intern utredning. De anser att nationella domstolar inte skulle vara behöriga att pröva åtgärder som vidtagits av OLAF.

54. Klagandena har därför hävdat att den enda möjligheten att säkerställa en rättslig prövning av den omtvistade rättsakten är genom en direkt talan. Artikel 230 fjärde stycket skall därför tolkas mot bakgrund av principen om verksamt rättsligt skydd så att de ges rätt att få sin talan prövad.

55. Jag anser inte att klagandenas rätt till ett verksamt rättsligt skydd skulle åsidosättas om de inte gavs rätt att få förevarande talan avseende den omtvistade rättsakten prövad.

56. Beträffande de skyldigheter som parlamentsledamöterna åläggs direkt genom den omtvistade rättsakten — såsom deras skyldighet att samarbeta med och lämna uppgifter till OLAF — ankommer det i första hand på ledamöterna själva att, med hänsyn till de andra rättigheter och skyldigheter som gäller för dem på grund av deras ämbete, bedöma om en given situation ger upphov till sådana skyldigheter. Den bedömningen kan bli föremål för en senare granskning, i första hand inom ramen för ett disciplinförfarande inom parlamentet. Det skulle dock vara möjligt att väcka talan vid gemenskapsdomstolarna mot ett missgynnande beslut som fattas inom ramen för en sådan prövning.

57. Även om det är svårt att uttala sig abstrakt om möjligheten att ta upp en

framtida talan till prövning i sak tycks det, i fråga om åtgärder som vidtas av OLAF inom ramen för en intern utredning, sannolikt att parlamentsledamöter som anser att deras rättigheter har åsidosatts skulle ha flera möjligheter att väcka talan, såsom fastslogs av förstainstansrätten och såsom har angivits av övriga parter.

rättslig prövning. Klagandena har betonat att detta skulle medföra en risk för att parlamentsledamöter till följd av sin inblandning i en bristfällig intern utredning skulle kunna få sitt goda namn skadat på ett sätt som inte helt kan gottgöras i ett senare förfarande.

58. Kommissionen har nämnt ett antal rättsakter som kan angripas på det sättet: beslutet av OLAF:s direktör att inleda en intern utredning enligt artikel 5 andra stycket i förordningen, olika åtgärder som vidtas av OLAF under utredningens gång, däribland beslutet att bereda sig tillträde till en lokal, omhändertar handlingar eller begära muntliga uppgifter samt den berörda institutionens uttryckliga eller underförstådda medgivande.

59. Även om man antar att det inte är möjligt att väcka talan med stöd av artikel 230 mot OLAF i sig, kunde en talan i så fall riktas mot kommissionen, som kunde säkerställa att OLAF respekterar en påföljande dom, om nödvändigt genom disciplinåtgärder inklusive, i sista hand, genom att avskeda direktören.

60. Det är riktigt att ett sådant förfarande ofta skulle vara tillbakablickande till sin karaktär, såsom normalt är fallet vid en

61. Jag anser dock att behovet av diskreta och snabba åtgärder för att upptäcka bedrägerier gör att en viss sådan risk inte kan undvikas. Noteras skall vidare att den omtvistade rättsakten innehåller bestämmelser som syftar till att minimera den risken. Således krävs enligt artikel 5 i modellbeslutet att ledamöterna snabbt skall informeras om att de berörs av en utredning, under förutsättning att utredningen inte skadas av detta. Genom den artikeln hindras OLAF också från att efter utredningen dra slutsatser om en namngiven ledamot, utan att den berörde har givits möjlighet att yttra sig, om inte absolut sekretess krävs i samband med nationella utredningsåtgärder.

62. Om det skulle uppkomma svårigheter i fråga om möjligheten att ta upp en talan till prövning i sak som väckts av parlamentsledamöter avseende OLAF:s utförande av en intern utredning, kan de enligt min uppfattning lösas genom att iakttäta skyldigheten, som nyligen bekräftades i domen i målet *Unión de Pequeños Agricultores*,²⁶ att så långt som möjligt tolka de relevanta

bestämmelserna i gemenskapsrätten mot bakgrund av rätten till ett verksamt rättsligt skydd.

som eventuellt anser att OLAF har åsidosatt deras rättigheter inom ramen för en intern utredning, åsidosätts enligt min uppfattning inte klagandenas rätt till ett verksamt rättsligt skydd genom den överklagade domen i sig.

63. Mot bakgrund av de rättsmedel som således står till förfogande för ledamöter

Förslag till avgörande

64. Jag föreslår därför att domstolen skall

- 1) ogilla överklagandet,
- 2) förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna, och
- 3) förplikta rådet, kommissionen och Nederländerna att, i egenskap av intervenienter, bära sina rättegångskostnader.