FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 27. januar 2005 [1]

1. I den foreliggende sag har J.-M. Le Pen iværksat appel af den dom, hvorved Retten i Første Instans afviste den sag, han havde anlagt med påstand om annullation af en påstået afgørelse, der blev truffet i form af en erklæring af 23. oktober 2000 fra Europa-Parlamentets formand om bortfaldet af hans mandat som medlem af Europa-Parlamentet (herefter »den anfægtede retsakt«) [2].

I — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelser*

3. Artikel 190, stk. 4, EF bestemmer, at Parlamentet udarbejder forslag til afholdelse af almindelige direkte valg ifølge en i alle medlemsstaterne ensartet fremgangsmåde eller efter principper, der er fælles for alle medlemsstaterne, og at Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed, fastsætter forskrifter herom, som det henstiller til medlemsstaterne at vedtage.

2. Appellanten har navnlig anfægtet dommen, for så vidt som den fastslår, at den anfægtede retsakt ikke kunne gøres til genstand for et annullationssøgsmål som omhandlet i artikel 230 EF, idet den ikke var bestemt til at skabe retsvirkninger.

4. Rådet vedtog den 20. september 1976 afgørelse 76/787/EKSF, EØF, Euratom vedrørende akten om almindelige direkte valg af repræsentanterne i Europa-Parlamentet [3]. Akten (herefter »akten af 1976«) udgjorde et bilag til denne afgørelse.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Dom af 10.4.2003, sag T-353/00, Le Pen mod Parlamentet, Sml. II, s. 1729.

3 — EFT L 278, s. 5.

5. Ifølge artikel 3, stk. 1, i akten af 1976 »vælges« Europa-Parlamentets medlemmer »for en periode på fem år«.

6. I artikel 6 i akten af 1976 opregnes i stk. 1 de hverv, som hvervet som medlem af Europa-Parlamentet er uforeneligt med, og det bestemmes i stk. 2, at hver medlemsstat »i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, [kan] fastsætte, hvilke hverv der er uforenelige på nationalt plan«.

7. Artikel 6, stk. 3, bestemmer:

»[Medlemmer af] Europa-Parlamentet, på hvilke stk. 1 og 2 finder anvendelse i løbet af den i artikel 3 omhandlede femårige periode, udskiftes i overensstemmelse med artikel 12.«

8. Artikel 7, stk. 1, i akten af 1976 bestemmer, at Parlamentet skal udarbejde et forslag til en ensartet valgprocedure. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sagen var der, på trods af de forslag, Parlamentet har fremsat herom, ikke blevet vedtaget nogen ensartet ordning.

9. Artikel 7, stk. 2, bestemmer:

»Indtil en ensartet valgprocedure er trådt i kraft og med forbehold af de øvrige forskrifter i denne akt, er valgproceduren undergivet hver medlemsstats nationale forskrifter.«

10. Artikel 12 i akten af 1976 bestemmer:

»1. Indtil den i artikel 7, stk. 1, fastsatte ensartede valgprocedure er trådt i kraft og med forbehold af de øvrige bestemmelser i denne akt, fastlægger hver medlemsstat de nærmere procedurer med henblik på, at et mandat, som måtte blive ledigt i løbet af den i artikel 3 omhandlede femårige periode, besættes for resten af denne periode.

2. Dersom mandatet er blevet ledigt som følge af en medlemsstats nationale bestemmelser, underretter denne [Parlamentet] herom, og [Parlamentet] tager meddelelsen til efterretning.

I alle øvrige tilfælde konstaterer [Parlamentet], at et mandat er blevet ledigt, og underretter medlemsstaten herom.«

11. Artikel 7 i Parlamentets forretningsorden (herefter »forretningsordenen«)[4] har overskriften »Valgs prøvelse«. Bestemmelsens stk. 4 lyder:

»Det kompetente udvalg påser, at medlemsstaternes og Unionens myndigheder omgående giver Parlamentet alle oplysninger, som vil kunne påvirke et medlem af Europa-Parlamentet i dettes udøvelse af sit mandat eller suppleanternes rækkefølge; er der tale om en udnævnelse, angives den dato, fra hvilken udnævnelsen har virkning.

Indleder medlemsstaternes kompetente myndigheder en procedure, som kan føre til mandatbortfald for et medlem, anmoder formanden dem om at blive løbende orienteret om sagens udvikling. Han henviser sagen til det kompetente udvalg, på hvis forslag Parlamentet kan afgive udtalelse.«

12. Forretningsordenens artikel 8, stk. 6, bestemmer:

»Mandatet anses [for] ophørt og ledigt fra følgende tidspunkter:

— ved nedlæggelse af mandat: fra datoen for Parlamentets konstatering af, at mandatet er blevet ledigt, i overensstemmelse med protokollen om mandatnedlæggelsen

— ved udnævnelse til hverv, som er uforenelige med mandatet som medlem af Europa-Parlamentet enten i den nationale valglov eller i henhold til artikel 6 i [akten af 1976]: fra det tidspunkt, der angives af medlemsstaternes eller Unionens kompetente myndigheder.«

13. Forretningsordenens artikel 8, stk. 9, bestemmer:

»Parlamentet forbeholder sig ret til at erklære prøvede mandater for ugyldige eller til at nægte at erklære et mandat for ledigt, dersom der i forbindelse med godkendelsen eller ophævelsen af mandatet konstateres materielle unøjagtigheder eller mangler ved samtykket.«

B — *Fransk ret*

14. Artikel 5 i lov nr. 77-729 af 7. juli 1977 om valg af repræsentanter til De Europæiske

4 — EFT 1999 L 202, s. 1.

Fællesskabers Forsamling, som ændret (herefter »loven af 1977«)[5], bestemmer, at såfremt valgbarheden mistes i den periode, medlemmerne af Europa-Parlamentet er valgt for, ophører mandatets varighed, og den mistede valgbarhed erklæres ved et dekret.

15. Artikel 25 i loven af 1977 bestemmer:

»Enhver vælger kan anfægte valg af [medlemmer til Europa-Parlamentet] under et søgsmål for Conseil d'État inden for ti dage efter forkyndelsen af valgresultaterne og med hensyn til ethvert spørgsmål om anvendelsen af denne lov. Afgørelsen træffes i plenum.

Søgsmålet har ikke opsættende virkning.«

II — Faktiske omstændigheder

16. Appellanten blev valgt til medlem af Europa-Parlamentet den 13. juni 1999.

17. Ved dom af 23. november 1999 forkastede den franske Cour de cassation (afdelingen for straffesager) appellantens appel af Cour d'appel de Versailles' dom af 17. november 1998, hvorved han navnlig var blevet kendt skyldig i vold mod en offentlig myndighedsperson, mens denne udøvede sine funktioner, hvorved det var åbenbart eller kendt af gerningsmanden, at offeret indtog denne stilling. For dette forhold blev han idømt tre måneders betinget fængsel og en bøde på 5000 FRF. Som tillægsstraf blev der truffet bestemmelse om, at han fortabte sin valgbarhed i en periode på et år.

18. I lyset af denne straffedom og i overensstemmelse med artikel 5, stk. 2, i loven af 1977 fastslog den franske premierminister ved dekret af 31. marts 2000 (herefter »dekretet«), at »Jean-Marie Le Pens tab af valgbarhed [medførte] ophør af hans mandat som repræsentant i Europa-Parlamentet«.

19. Dette dekret blev meddelt appellanten ved skrivelse fra det franske udenrigsministeriums direktør af 5. april 2000. I denne skrivelse blev det præciseret, at appellanten kunne anlægge sag til prøvelse af dekretet ved det franske Conseil d'État inden for to måneder fra denne meddelelse.

5 — JORF af 8.7.1977, s. 3579.

20. Protokollen for Europa-Parlamentets plenarmøde den 3. maj 2000, under afsnittet om »Bortfald af [appellantens] mandat«, lyder således:

»Formanden [for Europa-Parlamentet] meddelte, at hun den 26. april 2000 fra de franske myndigheder havde modtaget en skrivelse dateret den 20. april 2000 fra hr. Védrine, fransk udenrigsminister, og hr. Moscovici, viceminister med ansvar for Europaspørgsmål, bilagt sagsakter vedrørende bortfald af [appellantens] mandat. Hun oplyste, at hun i henhold til forretningsordenens artikel 7, stk. 4, andet afsnit, ville henvise sagen til Udvalget for Retlige Anliggender [...]«

21. Prøvelsen af appellantens valg blev foretaget af Udvalget for Retlige Anliggender og det Indre Marked (herefter »Retsudvalget«) for lukkede døre under dets møder den 4., 15. og 16. maj 2000.

22. Under plenarmødet den 18. maj 2000 henviste Parlamentets formand til, at hun havde anmodet Retsudvalget om en udtalelse om den meddelelse, som de franske myndigheder havde givet om bortfaldet af sagsøgerens mandat, og oplæste en skrivelse modtaget den 17. maj 2000 fra formanden for dette udvalg, hvilken skrivelse lød som følger:

»Fru formand,

På sit møde den 16. maj 2000 genoptog Retsudvalget behandlingen af Jean-Marie Le Pens situation. Udvalget er klar over, at dekretet fra den franske premierminister, som blev tilstillet appellanten den 5. april 2000 og offentliggjort i *Journal officiel de la République française* den 22. april 2000, er trådt i kraft. Udvalget har imidlertid hæftet sig ved, som det nævnes i den skrivelse, der informerer den berørte part om dekretet, at denne har mulighed for at indbringe afgørelsen for Conseil d'État. Et sådant skridt må forventes at være ledsaget af en anmodning om opsættende virkning, indtil dekretet træder i kraft.

Med henvisning til den tidligere trufne beslutning om ikke på nuværende tidspunkt at anbefale, at Parlamentet formelt tager dekretet vedrørende J.-M. Le Pen til efterretning, undersøgte udvalget mulige måder at gå videre med sagen på. Til støtte for denne beslutning blev sagen omkring Bernard Tapie nævnt som en mulig vej at gå, hvilket ville få til følge, at Europa-Parlamentet først skulle tage dekretet om fortabelse af mandatet formelt til efterretning, når fristen for at indbringe afgørelsen for Conseil d'État er udløbet, eller, dersom det måtte blive aktuelt, til denne ret har truffet en afgørelse.«

23. Dernæst udtalte Europa-Parlamentets formand, at hun havde i sinde at følge »Retsudvalgets udtalelse«.

24. Den 5. juni 2000 indbragte appellanten sagen for det franske Conseil d'État med påstand om annullation af dekretet.

25. Ved skrivelse af 9. juni 2000 til Védrine og Moscovici anførte Parlamentets formand følgende:

»Efter udtalelse fra Parlamentets [Retsudvalg] finder jeg det passende, da mandatbortfaldet er irreversibelt, at Europa-Parlamentet først formelt tager dekretet til efterretning ved udløbet af fristen for at indbringe sagen [for] Conseil d'État, eller i givet fald efter at retten har truffet afgørelse.«

26. I skrivelse af 13. juni 2000 underrettede Moscovici Parlamentets formand om, at den franske regering udtrykkeligt bestred institutionens stillingtagen under mødet den 18. maj 2000, hvorved det afslog at tage til efterretning, at appellantens mandat var bortfaldet som fastslået ved dekretet. Han anførte, at Parlamentet ved denne stillingtagen tilsidesatte artikel 12, stk. 2, i akten af 1976, og at den påberåbte begrundelse ikke kunne berettige en sådan tilsidesættelse. Han opfordrede derfor Parlamentet til at tage dette bortfald til efterretning »snarest muligt«.

27. Parlamentets formand svarede ved skrivelse af 16. juni 2000, at Parlamentet »først [ville tage] til efterretning, at Le Pens mandat var bortfaldet, når [dekretet] var blevet endeligt«, hvilket endnu ikke var tilfældet, idet der var blevet anlagt et annullationssøgsmål ved den franske Conseil d'État. Hun begrundede denne stillingtagen med henvisning til B. Tapies fortilfælde og hensynet til retssikkerheden.

28. Ved dom af 6. oktober 2000 fastslog den franske Conseil d'État, at der ikke kunne gives appellanten medhold.

29. En skrivelse fra Védrine og Moscovici af 12. oktober 2000 blev den 17. oktober 2000 tilsendt Parlamentets formand af Den Franske Republiks Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union. De to ministre fremhævede, at den franske regering stadig »på det bestemteste bestred« Parlamentets stillingtagen, nemlig at afvente det franske Conseil d'États afgørelse i den af appellanten anlagte sag til prøvelse af dekretet, som regeringen anså for en tilsidesættelse af »ordlyden af og ånden i akten af 1976«. Efter at have anført, at det franske Conseil d'État ikke havde givet appellanten medhold, tilføjede de følgende:

»Vi forventer, at Europa-Parlamentet bringer sig i overensstemmelse med fællesskabsretten og ved afstemning hurtigst muligt tager til efterretning, at Le Pens mandat er bortfaldet. I modsat fald forbeholder vi os ret til at iværksætte de nødvendige retlige skridt.«

30. Ifølge mødereferatet for forhandlingerne under mødet den 23. oktober 2000 fremsatte formanden for Parlamentet, under det punkt på dagsordenen, der havde overskriften »Meddelelser fra formanden«, følgende erklæring:

»Jeg skal oplyse Dem om, at jeg torsdag den 19. oktober 2000 fik officiel meddelelse fra den franske stats kompetente myndigheder om en kendelse, dateret den 6. oktober 2000, fra Conseil d'État, som afviser den appel, Jean-Marie Le Pen havde iværksat til prøvelse af den franske premierministers dekret af 31. marts 2000, gående ud på at nedlægge hans mandat i Europa-Parlamentet.

Jeg skal også oplyse Dem om, at jeg siden da har modtaget kopi af den benådningsansøgning, som Charles de Gaulle, Carl Lang, Jean-Claude Martinez og Bruno Gollnisch har indbragt for. Jacques Chirac, Frankrigs præsident, til fordel for J.-M. Le Pen.«

31. Hun gav dernæst ordet til formanden for Retsudvalget, som udtalte:

»Fru formand, Retsudvalget besluttede, efter drøftelser på mødet den 15. og 16. maj dette år, at anbefale at suspendere meddelelsen på plenarmødet om Parlamentets erklæring vedrørende nedlæggelsen af Jean-Marie Le Pens mandat. Jeg understreger, at Retsudvalget anbefalede at suspendere denne meddelelse indtil udløbet af den frist, J.-M. Le Pen havde til at iværksætte appel til den franske Conseil d'État eller indtil retsforhandlingernes afslutning. Jeg citerer herfra det brev af 17. maj, som De selv, fru formand, læste op for plenarforsamlingen.

Conseil d'État har — som De har sagt — forkastet denne appel, og vi er blevet behørigt orienteret herom. Der er således ingen grund til at udsætte denne underretning af Parlamentet, som er obligatorisk i henhold til den primære ret, nærmere bestemt artikel 12, stk. 2, i [akten af 1976].

Den benådningsansøgning, De nævner, fru formand, ændrer ikke ved denne situation, da det ikke drejer sig om et søgsmål. Som navnet antyder, er det en retsakt fra statsoverhovedet, der ikke berører den franske regerings dekret, som i overensstemmelse med Retsudvalgets anbefaling skal meddeles på plenarmødet.«

32. Derefter erklærede Parlamentets formand:

»Som følge heraf tager Europa-Parlamentet, i overensstemmelse med artikel 12, stk. 2, i

[akten af 1976] meddelelsen fra den franske regering om bortfaldet af Jean-Marie Le Pens mandat til efterretning.«

33. Hun opfordrede herefter appellanten til at forlade mødesalen og udsatte mødet for at gøre hans opbrud lettere.

III — Retsforhandlinger ved Retten i Første Instans

34. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 21. november 2000 anlagde appellanten sag med påstand om annullation af den anfægtede retsakt.

35. Ved særskilt dokument indgivet til Justitskontoret samme dag fremsatte appellanten begæring om, at det i form af foreløbige forholdsregler blev besluttet at udsætte gennemførelsen af den anfægtede retsakt.

36. Som svar på en anmodning fra Rettens præsident til Parlamentet, der blev fremsat under retsmødet, der fandt sted den 15. december 2000, bekræftede generaldirektøren for Parlamentets Generaldirektorat for Finansforvaltning og Kontrol i en attest af 18. december 2000 bl.a., at appellanten havde »modtaget rejsepenge, dagpenge og alle andre fastsatte godtgørelser [...] indtil sit mandats ophør«.

37. Ved skrivelse af 5. januar 2001 bekræftede de franske myndigheder, ligeledes som svar på en anmodning fra Rettens præsident, at de fortsatte med at betale sagsøgerens vederlag indtil den 24. oktober 2000.

38. Ved kendelse af 26. januar 2001 fastslog Rettens præsident, at gennemførelsen af »den beslutning, der er truffet i form af en erklæring fra Europa-Parlamentets formand den 23. oktober 2000, udsættes, for så vidt den udgør en beslutning truffet af Europa-Parlamentet, hvorved dette tager bortfaldet af appellantens mandat som medlem af Europa-Parlamentet til efterretning« [6].

IV — Rettens dom

39. Parlamentet, der blev støttet af Frankrig som intervenient, gjorde gældende, at sagen ikke kunne antages til realitetsbehandling.

6 — Sag T-353/00 R, Le Pen mod Parlamentet, Sml. II, s. 125.

For det første fordi »Fællesskabet mangler kompetence for så vidt angår betingelserne for den uforenelighed og manglende valgbarhed for medlemmer af Europa-Parlamentet, der følger af national ret«. For det andet fordi der ikke foreligger en retsakt, der kan gøres til genstand for et søgsmål i henhold til artikel 230 EF.

40. For så vidt angår det andet anbringende fastslog Retten følgende:

»77. Det bemærkes, at ifølge fast retspraksis er det kun de foranstaltninger, der har [...] bindende [rets]virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling, der udgør retsakter, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål som omhandlet i artikel 230 EF (Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 9, og Rettens dom af 4.3.1999, sag T-87/96, Assicurazioni Generali og Unicredito mod Kommissionen, Sml. II, s. 203, præmis 37). Enhver af institutionerne vedtagen bestemmelse, som er bestemt til at afføde retsvirkninger, uanset dens art eller form, kan således gøres til genstand for annullationssøgsmål (jf. Domstolens dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41, org.ref.: Rec. s. 263, præmis 42).

78. Retsakten, der anfægtes i den foreliggende sag, er den erklæring, som Parlamentets formand afgav under plenarforsamlingen den 23. oktober 2000, ifølge hvilken »[...] Parlamentet, i overensstemmelse med artikel 12, stk. 2, i [akten af 1976] [tager] meddelelsen fra den franske regering om bortfaldet af [appellantens] mandat til efterretning«.

79. Herefter skal det undersøges, om denne erklæring har [...] bindende [rets]virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling.

80. I denne forbindelse skal den retlige sammenhæng, som den nævnte erklæring indgår i, bringes i erindring.

81. Det ligger fast, at der på tidspunktet for de faktiske omstændigheder ikke var blevet vedtaget en ensartet valgprocedure for valg af medlemmer til Europa-Parlamentet.

82. Derfor forblev valgproceduren for dette valg i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, i akten af 1976 underlagt hver medlemsstats nationale forskrifter.

83. Det følger således navnlig af artikel 12, stk. 2, første afsnit, i akten af 1976, at »en medlemsstats nationale bestemmelser« kan medføre, at mandatet for et medlem af Europa-Parlamentet bliver ledigt.

84. Under henvisning til akten af 1976 vedtog Frankrig bl.a. loven af 1977. Denne lovs artikel 2 bestemmer, at valget af medlemmer til Europa-Parlamentet reguleres af »valglovens afsnit I, første bog, og bestemmelserne i de følgende kapitler«. Samme lovs artikel 5, der findes i kapitel III om »Betingelserne for valgbarhed, manglende valgbarhed og tilfælde af uforenelighed«, bestemmer bl.a., at »[a]rtiklerne LO 127 til LO 130-1 i valgloven finder anvendelse på valg af [medlemmer til Europa-Parlamentet]«, at »[m]anglende valgbarhed, når den indtræder i mandatperioden, bringer mandatet til ophør«, og at »konstateringen af den manglende valgbarhed sker ved dekret«.

85. Artikel 12, stk. 2, i akten af 1976 sondrer mellem to situationer for så vidt angår de tilfælde, hvor mandater for medlemmer af Europa-Parlamentet bliver ledige.

86. Den første situation er nævnt i denne bestemmelses første afsnit og omfatter de tilfælde, hvor mandaterne er blevet ledige som følge »en medlemsstats nationale bestemmelser«. Den anden situation, der nævnes i samme bestemmelses andet afsnit, omhandler »alle øvrige tilfælde«.

87. Det bemærkes i den forbindelse, at i modsætning til det, som sagsøgeren har gjort gældende, er den første situation ikke på nogen måde begrænset til de tilfælde af uforenelighed, der omhandles i artikel 6 i akten af 1976, men omfatter også de tilfælde, hvor der er tale om manglende valgbarhed. Det er ganske vist korrekt, at artikel 6, stk. 3, i akten af 1976 angiver, at medlemmer af Europa-Parlamentet, på hvilke »stk. 1 og 2 finder anvendelse«, udskiftes »i overensstemmelse med artikel 12«. Det kan imidlertid ikke udledes af denne henvisning, at artikel 12 kun omhandler de tilfælde af uforenelighed, der omfattes af artikel 6, stk. 1 og 2. Endvidere må det nødvendigvis fastslås, at denne artikel 12 på ingen punkter henviser til udtrykket »uforenelighed«, men anvender det meget bredere begreb »ledigt [mandat]«.

88. I den første situation, der omtales i artikel 12, stk. 2, i akten af 1976, begrænser Parlamentets rolle sig til at »tage til efterretning«, at den berørte parts mandat er blevet ledigt. I den anden situation, der f.eks. omfatter det tilfælde, hvor et af Parlamentets medlemmer nedlægger sit mandat, »konstaterer [Parlamentet], at et mandat er blevet ledigt, og underretter medlemsstaten herom«.

89. Da den retsakt, der anfægtes i den foreliggende sag, blev vedtaget under henvisning til artikel 12, stk. 2, første afsnit, i akten af 1976, skal der ske en fastlæggelse af rækkevidden af den opgave, der består i at »tage til efterretning«, og som er fastsat i denne bestemmelse.

90. I den forbindelse skal det understreges, at opgaven, der består i at »tage til efterretning«, ikke henviser til bortfaldet af den berørte parts mandat, men til den blotte omstændighed, at hans mandat er blevet ledigt som følge af en medlemsstats nationale bestemmelser. Parlamentets rolle består med andre ord på ingen måde i at »gennemtvinge« mandatbortfaldet, som sagsøgeren har hævdet, men rollen begrænser til at tage den konstatering af mandatets ledighed til efterretning, som de nationale myndigheder allerede havde foretaget, dvs. en allerede gældende retsstilling, der udelukkende er et resultat af disse myndigheders afgørelse.

91. Den kontrolbeføjelse, Parlamentet har i denne sammenhæng, er særlig begrænset. Den begrænser sig i det væsentlige til en kontrol af, om det faktisk er korrekt, at den berørte parts mandat er ledigt. Det tilkommer navnlig ikke Parlamentet, i modsætning til det, som sagsøgeren har gjort gældende, at kontrollere, om der er sket overholdelse af den i national ret fastsatte procedure eller af den berørte parts grundlæggende rettigheder. Denne beføjelse tilkommer således udelukkende de kompetente nationale retter eller i påkommende tilfælde Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Det bemærkes i øvrigt i den forbindelse, at sagsøgeren i den foreliggende sag netop har gjort sine rettigheder gældende såvel for det franske Conseil d'État som ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Det bemærkes også, at Parlamentet ikke på noget tidspunkt i sine skriftlige indlæg eller under retsmødet selv har hævdet, at det råder over en kontrolbeføjelse, der er så vid som den, sagsøgeren har hævdet findes.

92. Det må tilføjes, at en så vid udformning af Parlamentets kontrolbeføjelse inden for rammerne af artikel 12, stk. 2, første afsnit, i akten af 1976 ville gøre det muligt for denne institution at rejse tvivl om selve lovligheden af mandatbortfald, der erklæres af nationale myndigheder, og nægte at tage et mandats ledighed til efterretning, hvis den finder, at der foreligger en uregelmæssighed. Men det er kun forretningsordenens artikel 8, stk. 9, der giver Parlamentet mulighed for at nægte at erklære et mandat for ledigt, hvilket kun kan ske i den situation, hvor Parlamentet skal »erklære« en sådan ledighed, og hvor der er »materielle unøjagtigheder« eller »mangler ved samtykket«. Det ville være paradoksalt, hvis Parlamentet havde et videre skøn, når der alene er tale om at tage den ledighed af et mandat til efterretning, der er blevet fastslået af de nationale myndigheder, end når institutionen selv skal fastslå, at et mandat er ledigt.

93. Disse konklusioner modsiges på ingen måde af ordlyden af forretningsorde-

nens artikel 7, stk. 4, andet afsnit. Som Parlamentet og Den Franske Republik med rette har understreget, finder denne bestemmelse »anvendelse forud for selve mandatbortfaldet« og dermed også, før et mandat bliver ledigt. Bestemmelsen fastsætter, at Parlamentets formand henviser sagen til det kompetente udvalg, når »medlemsstaternes kompetente myndigheder [indleder] en procedure, som kan føre til mandatbortfald for et medlem [af Europa-Parlamentet]«. Når denne procedure er afsluttet, og de nationale myndigheder har erklæret, at den berørte parts mandat er ledigt, skal Parlamentet alene tage dette ledige mandat til efterretning i overensstemmelse med det i artikel 12, stk. 2, første afsnit, i akten af 1976 fastsatte. I overensstemmelse med princippet om retsreglernes rangfølge kan en bestemmelse i forretningsordenen under alle omstændigheder ikke gøre det muligt at fravige bestemmelserne i akten af 1976 og tillægge Parlamentet beføjelser, der er videre end dem, det har i henhold til akten.

94. Der kan heller ikke rejses tvivl om disse konklusioner som følge af det forhold, at sagsøgeren opretholdt sit mandat i Parlamentet og oppebar alle de tillæg, som denne institution skal udbetale, indtil den 23. oktober 2000, og at de franske myndigheder udbetalte hans løn indtil den 24. oktober 2000. Parterne er således ikke uenige om, at dekretet af 31. marts 2000 var eksigibelt. Det forhold, at Parlamentet ikke straks tog dekretet til efterretning, da det modtog meddelelse herom fra de franske myndigheder, men tog det til efterretning på et senere tidspunkt, og det forhold, at dekretet har haft visse praktiske virkninger for sagsøgeren, kan ikke påvirke de retsvirkninger, der i henhold til artikel 12, stk. 2, i akten af 1976 er knyttet til denne meddelelse.

95. Sagsøgerens argumenter, hvorefter artikel 5 i loven af 1977 skader Parlamentets uafhængighed og udgør en utilladelig indblanding i den måde, institutionen fungerer på, og hvorefter der findes et almindeligt princip, i henhold til hvilket »mandatbortfald skal erklæres af den pågældende parlamentariske forsamling«, er ikke begrundede. Det fremgår således, som det allerede er blevet anført ovenfor i præmis 83, udtrykkeligt af artikel 12, stk. 2, første afsnit, i akten af 1976, at et medlem af Europa-Parlamentets mandat kan blive ledigt som følge af »en medlemsstats nationale bestemmelser«. Da der ikke var blevet vedtaget en ensartet valgprocedure på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sagen, fandt denne bestemmelse og dermed loven af 1977 anvendelse fuldt ud. Uanset udviklingen i de beføjelser, der tilkommer Parlamentet, kan nye beføjelser ikke medføre, at bestemmelser i den primære ret, her akten af 1976, bliver uanvendelige, når der ikke udtrykkeligt er sket ophævelse ved en retsakt, der har samme rang.

96. Af de samme grunde er sagsøgerens argument, der bygger på fællesskabs-

rettens forrang, uden enhver relevans. Der findes således ikke i den foreliggende sag hverken modsigelse eller konflikt mellem national ret og fællesskabsretten.

97. Det følger af samtlige de ovenfor anførte betragtninger, at den foranstaltning, der i den foreliggende sag har [...] bindende [rets]virkninger, som kan skade sagsøgerens interesser, er dekretet af 31. marts 2000. Den anfægtede retsakt havde ikke til formål at skabe egentlige retsvirkninger, der var adskilte fra dekretets.

98. Det må derfor konkluderes, at den anfægtede retsakt ikke kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål som omhandlet i artikel 230 EF. Derfor må den foreliggende sag afvises, uden at det er nødvendigt at behandle de øvrige anbringender og argumenter vedrørende formaliteten.«

V — Appellen

41. I appelsagen har appellanten navnlig anfægtet Rettens dom, for så vidt den fastslår, at den anfægtede retsakt ikke kunne gøres til genstand for et annullationssøgsmål og navnlig at den ikke havde retsvirkninger, der var adskilte fra dekretets.

42. I forbindelse med appelsagen fremsatte appellanten også en begæring om, at gennemførelsen af den anfægtede retsakt blev udsat. Præsidenten afviste denne begæring om iværksættelse af foreløbige forholdsregler [7].

43. Parlamentet har gjort gældende, at store dele af den iværksatte appel ikke kan antages til realitetsbehandling: De fleste anbringender er blot en gengivelse af de anbringender, der allerede blev gjort gældende for Retten, uden at der er foretaget en særlig angivelse af en urigtig retsanvendelse, der behæfter Rettens dom med en fejl. Appellen angiver ikke, hvilken del af dommen der anfægtes, og den indeholder heller ikke retlige argumenter, der særskilt kritiserer dommen.

44. Parlamentets argument overbeviser mig ikke. Selv om det er korrekt, at store dele af appellen blot gengiver dele af stævningen til Retten (som Parlamentet har anført, gengiver appellens punkt 25-35 nøjagtigt stævningens punkt 21-31, mens punkt 39-45 nøjagtigt gengiver stævningens punkt 32-38 og punkt 46-60 nøjagtigt stævningens punkt 82-96), er der ikke desto mindre yderligere indhold i appellen, hvorfra det er muligt at udlede, hvilke dele af Rettens dom appellanten anfægter (som det fremgår af referatet ovenfor).

7 — Kendelse af 31.7.2003, sag C-208/03 P-R, Sml. I, s. 7939.

45. Derfor vil jeg nu behandle indholdet af appellen, der grundlæggende går ud på at få fastslået, at Retten udøvede en urigtig retsanvendelse ved at afvise påstanden om annullation med den begrundelse, at den anfægtede retsakt ikke kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF.

46. Appellanten har mere præcist først gjort gældende, at der er en modsigelse mellem Rettens bemærkninger om på den ene side, at den anfægtede retsakt ikke havde til formål at skabe egentlige retsvirkninger, der var adskilte fra dekretets (præmis 97), og på den anden side, at Parlamentet havde en kontrolbeføjelse, som dog var begrænset (præmis 91).

47. Jeg er ikke overbevist om dette arguments rigtighed.

48. Præmis 91 læses bedst i sin rette kontekst. Retten behandlede i præmis 85-88, som appellanten ikke synes at bestride, rækkevidden af artikel 12, stk. 2, i akten af 1976 og forklarede, at denne bestemmelse »sondrer mellem to situationer for så vidt angår de tilfælde, hvor mandater for medlemmer af Europa-Parlamentet bliver ledige«, nemlig mellem »de tilfælde, hvor mandaterne er blevet ledige som følge »en medlemsstats nationale bestemmelser«« og »alle øvrige tilfælde«. I den første situation, »der omfatter tilfælde, hvor der er tale om manglende valgbarhed«, »begrænser Parlamentets rolle sig til at »tage til efterretning«, at den berørte parts mandat er blevet ledigt. I den anden situation, der f.eks. omfatter det tilfælde, hvor et af Parlamentets medlemmer nedlægger sit mandat, »konstaterer [Parlamentet], at et mandat er blevet ledigt, og underretter medlemsstaten herom««.

49. De to næste præmisser, der er gengivet ovenfor, forklarer begrebet »tage til efterretning«.

50. I præmis 91 og 92, som gengivet ovenfor, uddyber Retten den præcise rækkevidde af Parlamentets beføjelser, når det tager en erklæring til efterretning, der hidrører fra de nationale myndigheder.

51. Jeg kan ikke se noget i disse præmisser, der strider mod Rettens domskonklusion, hvorefter den anfægtede retsakt ikke var bestemt til at afføde selvstændige retsvirkninger. Derimod leder præmisserne til denne konklusion. Som citaterne ovenfor viser, forklarer Retten tydeligt, at (i) »tage til efterretning« henviser til den omstændighed, at et mandat er blevet ledigt som følge af nationale bestemmelser, og (ii) Parlamentet kan kontrollere, om dette mandat faktisk er ledigt, eksempelvis ved at påse, at en national ret til appel er blevet udnyttet, men ikke yderligere. Det følger af denne begrænsede kontrolbeføjelse, at Parlamentets »tage[n] til efterretning« ikke har en retsvirkning, der adskiller sig fra retsvirkningen af de nationale bestemmelser, hvis anvendelse førte de nationale myndigheder til at underrette

Parlamentet om, at mandatet som en følge deraf var blevet ledigt.

52. For det andet har appellanten gjort gældende, at Retten fastlagde rækkevidden af artikel 12 i akten af 1976 forkert ved at finde, at dekretet var den eneste akt, der affødte bindende retsvirkninger, der kunne skade hans interesser [8]. Appellanten har henvist til eksempler fra retspraksis, hvor Fællesskabets retsinstanser har accepteret, at en adfærdskodeks for Kommissionen [9], en meddelelse fra Kommissionen [10] og en erklæring fra en kommissærs [11] talsmand var retsakter, der kunne prøves. Appellanten har tilføjet, at den hensigt, som retsaktens forfatter har, også er relevant. I den foreliggende sag gik Retsudvalget og Parlamentets formand ud fra, at Parlamentet, ved at tage sagen til efterretning, ændrede appellantens stilling. Det var derfor besnærende for Retten at sondre mellem den retlige og praktiske virkning af den anfægtede retsakt, da den fastslog, at den omstændighed, at Parlamentet ikke tog dekretet til efterretning, så snart det var meddelt, og den omstændighed, at det havde visse praktiske virkninger for appellanten, ikke kunne ændre de retsvirkninger, der var knyttet til denne meddelelse i henhold til artikel 12, stk. 2, i akten af 1976 [12].

53. Appellanten har endvidere gjort gældende, at Domstolen ikke i sin retspraksis drager en klar sondring mellem retlige og praktiske virkninger, idet han til belysning heraf har henvist til afgørelser, der fastslår, at det blotte forhold, at en person pålægges en forpligtelse, udgør en retsvirkning [13], som det gælder for en beslutning, der udsætter en person for en bøderisiko [14], og som det gælder for begæring om oplysninger i form af en beslutning i henhold til artikel 11, stk. 5, i forordning nr. 17 [15], idet den berørte virksomhed kan blive pålagt en bøde, hvis det ikke lykkes den at afgive de ønskede oplysninger [16].

54. Store dele af analysen i punkt 48-51 ovenfor er også relevant i forhold til appellantens andet argument. Som det fremgår af de relevante præmisser i den appellerede dom, som er refereret eller gengivet ovenfor, forklarer Retten omhyggeligt, hvorfor den finder, at den anfægtede retsakt ikke havde bindende retsvirkninger. Rettens analyse forekommer mig at være korrekt. Artikel 12, stk. 2, i akten af 1976 henviser udtrykkeligt til den situation, hvor et mandat bliver ledigt »som følge af en medlemsstats nationale bestemmelser«. De relevante nationale bestemmelser fastsætter med særlig henvisning til Europa-Parlamentet, at mistes valgbarheden i løbet af mandatperioden, »ophører mandatets varighed og denne mistede

8 — Jf. dommens præmis 97.

9 — Dom af 13.11.1991, sag C-303/90, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 5315.

10 — Dom af 16.6.1993, sag C-325/91, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3283.

11 — Dom af 24.3.1994, sag T-3/93, Air France mod Kommissionen, Sml. II, s. 121.

12 — Jf. dommens præmis 94.

13 — Dom af 17.7.1959, forenede sager 32/58 og 33/58, SNUPAT mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 127, org.ref.: Rec. s. 275.

14 — Dom af 27.2.1992, sag T-19/91, Vichy mod Kommissionen, Sml. II, s. 415.

15 — Rådets forordning nr. 17 af 6.2.1962 (EFT 1959-1962, s. 81).

16 — Dom af 9.11.1994, sag T-46/92, Scottish Football Association mod Kommissionen, Sml. II, s. 1039, præmis 13.

valgbarhed erklæres ved et dekret« [17]. Appellantens mistede valgbarhed blev erklæret på denne måde, Parlamentet blev underrettet, og som det kræves i henhold til artikel 12, stk. 2, tog Parlamentet denne kendsgerning til efterretning.

55. For det tredje har appellanten bemærket, at Parlamentet gennem sin formand traf beslutning om hans retsstilling, hvilket godtgør, at den anfægtede retsakt ikke fulgte automatisk af en anden forskrift; derimod viser dette, at denne retsakt var baseret på en bedømmelse af faktiske og retlige omstændigheder.

56. Det er ikke klart for mig, hvilken præmis i dommen appellanten hermed kritiserer. Derfor kan det tredje anbringende til støtte for appellen afvises med den begrundelse. Jeg antager imidlertid, at appellanten henviser til den procedure, der førte frem til den anfægtede retsakt, og navnlig til den omstændighed, at Parlamentets formand forelagde sagen for Retsudvalget. Denne beslutning blev truffet i henhold til forretningsordenens artikel 7, stk. 4, andet afsnit [18].

57. Det er korrekt, at det sidste punktum i artikel 7, stk. 4, andet afsnit, indrømmer et vist skøn. Det ser dog ud til at være klart, at Parlamentet i den foreliggende sag ventede med at tage stilling, indtil appellanten havde udtømt de nationale muligheder for appel, han havde adgang til, hvorefter det tog dekretet »til efterretning«. Ved at handle således havde Parlamentet ikke noget skøn. Selv om det andet afsnit i artikel 7, stk. 4, bestemmer, at Parlamentet på forslag fra det kompetente udvalg »kan afgive udtalelse«, betyder dette ikke, at der er et skøn, når den stilling, Parlamentet skal indtage, klart er bestemt af andre bestemmelser. Jeg finder ikke, at det blotte forhold, at der indhentes et juridisk råd, er bevis for, at der rådes over et skøn, idet det råd, der modtages, nemlig kan være, at der ikke er et skøn. I den foreliggende sag gjorde Parlamentets formand brug af sin beføjelse til at indhente et råd, men det relevante skridt og den »afgørelse«, appellanten ønsker prøvet i henhold til artikel 230 EF, er det forhold, at der »tages til efterretning«. Men som jeg har påvist i forbindelse med appellantens øvrige anbringender til støtte for appellen, var der ikke overladt et skøn på dette punkt.

58. Appellanten har tilføjet, at Rettens henvisning til, at han havde gjort sine rettigheder gældende ved såvel det franske Conseil d'État som ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol viser, at Parlamentet foretog en bedømmelse af de faktiske og retlige omstændigheder, hvorfor der var tale om en egentlig retsakt, der kan gøres til genstand for prøvelse [19].

59. Jeg kan ikke acceptere dette argument. Derimod fastslog Retten i dommens præmis 91 faktisk præcis det modsatte af, hvad appellanten har gjort gældende: Nemlig at

17 — Jf. punkt 14.

18 — Jf. punkt 11.

19 — Jf. dommens præmis 91. Det bemærkes, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i 2001 afviste appellantens sag til prøvelse af den i Frankrig afsagte dom.

det »ikke [tilkommer] Parlamentet [...] at kontrollere, om der er sket overholdelse af den i national ret fastsatte procedure eller af den berørte parts grundlæggende rettigheder. Denne beføjelse tilkommer således udelukkende de kompetente nationale retter eller i påkommende tilfælde Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Retten nævnte herefter, at appellanten rigtignok havde gjort sine rettigheder gældende ved begge disse retsinstanser: Ved at nævne dette, fastlagde Retten blot en faktisk omstændighed, der godtgør, at appellanten rådede over andre retsmidler, hvorved han kunne udøve sin ret til domstolsprøvelse af nationale bestemmelser, der berører ham, og at han havde gjort brug af disse muligheder. Det kan ikke udledes af denne henvisning, at Parlamentet derfor havde beføjelse til at kontrollere faktiske og retlige omstændigheder og dermed gøre dets »tagen til efterretning« til en retsakt, der kan efterprøves i henhold til artikel 230 EF.

60. For det fjerde har appellanten gjort gældende, at den anfægtede retsakt i sig selv krævede gennemførelsesforanstaltninger [20], navnlig som følge af at Frankrig fortsatte med at udbetale løn efter dekretet og frem til den anfægtede retsakt.

61. Det må antages, at appellanten med dette anbringende kritiserer Rettens bemærkning i præmis 94 om, at »der [...] ikke [kan] rejses tvivl« om, at dens konklusion om, at Parlamentets kontrolbeføjelse er stærkt begrænset »som følge af det forhold, at appellanten opretholdt sit mandat i Parlamentet og oppebar alle de tillæg, som denne institution skal udbetale, indtil den 23. oktober 2000, og at de franske myndigheder udbetalte hans løn indtil den 24. oktober 2000«. Men som Retten herefter bemærkede, er det ubestridt mellem parterne, at dette dekret kunne håndhæves. Som det fremgår af Retsudvalgets skrivelse af 17. maj 2000 til Parlamentets formand, hvilken skrivelse blev oplæst i Parlamentet den følgende dag [21], tog Parlamentet ikke straks dekretet til efterretning, da det blev meddelt af de franske myndigheder, idet det havde besluttet at afvente udløbet af »fristen for at indbringe afgørelsen for Conseil d'État [...] eller, dersom det måtte blive aktuelt, til denne ret har truffet en afgørelse«. Som Retten bemærker, havde forsinkelsen i at tage »dekretet [til efterretning] [...] haft visse praktiske virkninger for sagsøgeren«. Retten fortsatte imidlertid med at fastslå, og efter min mening med rette, at disse praktiske virkninger »ikke [kan] påvirke de retsvirkninger, der i henhold til artikel 12, stk. 2, i akten af 1976 er knyttet til denne meddelelse«.

62. Endelig har appellanten fortolket dommens præmis 97, hvori Retten fastslog, at den anfægtede retsakt ikke var bestemt til at skabe egentlige retsvirkninger, der var adskilte fra dekretets, som et udtryk for princippet om, at en retsakt, der bekræfter en tidligere retsakt, ikke kan prøves i henhold til artikel 230 EF. Ifølge appellanten er dette princip, der navnlig er kommet til udtryk i Irish Cement-dommen [22], kun anvendeligt, hvor konklusionen i den retsakt, der bekræfter en tidligere foranstaltning, er

20 — Som i dom af 10.4.1984, sag 108/83, Luxembourg mod Parlamentet, Sml. s. 1945, præmis 21 og 22.

21 — Jf. punkt 22 ovenfor.

22 — Dom af 15.12.1988, forenede sager 166/86 og 220/86, Sml. s. 6473.

identisk med konklusionen deri, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag. Hertil kommer, at de to afgørelser blev truffet i forskellige sammenhænge, idet Parlamentet tog hensyn til de nye retlige omstændigheder, der var opstået i mellemtiden, herunder til afgørelsen fra Conseil d'État.

63. Jeg ser imidlertid ikke noget i dommens præmis 97, der antyder, at Retten skulle have haft teorien om en bekræftende retsakt inde i sine overvejelser. Dommen, hvori præmis 97 udgør næstsidste præmis (når bortses fra præmisserne om sagsomkostningerne) og indledningen til domskonklusionen skal samlet påvise — og efter min mening med rette — at dekretet og den anfægtede retsakt begrebsmæssigt og praktisk er forskellige.

64. Som det fremgår af det ovenfor anførte, finder jeg, at de anbringender, der er anført til støtte for appellen, er ugrundede og/eller skal afvises, hvorfor jeg foreslår, at appellen forkastes.

VI — Forslag til afgørelse

65. Af de ovenfor anførte grunde finder jeg, at Domstolen bør:

1) forkaste appellen

2) tilpligte appellanten at betale sagens omkostninger.