BESLUT MEDDELAT AV FÖRSTAINSTANSRÄTTENS ORDFÖRANDE
den 25 november 1999 *

I mål T-222/99 R,

Jean-Claude Martinez, ledamot av Europaparlamentet, Montpellier (Frankrike),

Charles de Gaulle, ledamot av Europaparlamentet, Paris,

företrädda av advokaten François Wagner, Nice, 2, rue de la Poissonnerie, Nice (Frankrike),

sökande,

mot

Europaparlamentet, företrätt av juriskonsulten Gregorio Garzón Clariana, direktören Johann Schoo, rättstjänsten, och avdelningschefen Hans Krück, rättstjänsten, alla i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europaparlamentets generalsekretariat, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

angående en talan om uppskov med verkställigheten av Europaparlamentets beslut av den 14 september 1999 om tolkningen av artikel 29.1 i Europaparlamentets arbetsordning (EGT L 202, 1999, s. 1),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS ORDFÖRANDE

följande

Beslut

Tillämpliga bestämmelser

1 I artikel 29 i Europaparlamentets arbetsordning (EGT L 202, 1999, s. 1, nedan kallad arbetsordningen), som har titeln "Bildande av politiska grupper", anges följande:

"1. Ledamöter får bilda grupper efter politisk tillhörighet.

2. En politisk grupp skall omfatta ledamöter från mer än en medlemsstat. För att bilda en politisk grupp fordras minst 23 ledamöter om de kommer från två

medlemsstater, 18 ledamöter om de kommer från tre medlemsstater och 14 ledamöter om de kommer från fyra eller fler medlemsstater.

3. En ledamot får inte tillhöra mer än en grupp.

4. Bildandet av en politisk grupp skall anmälas till talmannen. Anmälan skall omfatta gruppens namn, dess medlemmar och dess styrelseledamöter.

5. Anmälan skall offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*."

2 Enligt arbetsordningen (artikel 23) består talmanskonferensen av talmannen och ordförandena i de politiska grupperna, vilka har rösträtt, vilket utgör parlamentariska rättigheter. Dessutom är det endast de politiska grupperna som har rätt att lägga fram resolutionsförslag som avslutning på debatten om val av kommissionen (artikel 33), att delta i parlamentets delegation till förlikningskommittén (artikel 82) och till en röstförklaring på högst två minuter (artikel 137).

3 I arbetsordningen föreskrivs även att många initiativ kan tas endast av "politiska grupper eller minst 32 ledamöter", vad beträffar bland annat:

— nominering av talman, vice talmän och kvestorer (artikel 13),

— muntliga frågor till rådet och kommissionen (artikel 42),

— föreläggande av förslag till rekommendationer till rådet om frågor som behandlas i avsnitten V och VI i Fördraget om Europeiska unionen (artikel 49),

— debatter om aktuella och brådskande frågor av större vikt (artikel 50),

— begäran att parlamentet skall höras på nytt (artikel 71),

— förslag om avvisning av rådets gemensamma ståndpunkt (artikel 79),

— inlämnande av ändringsförslag till rådets gemensamma ståndpunkt (artikel 80),

— förslag att uppmana kommissionen och rådet att delta i en debatt innan förhandlingarna med en stat som ansöker om medlemskap inleds (artikel 96),

— uppmana rådet att inte tillåta att förhandlingar om ingående, förnyande eller ändring av internationella avtal inleds förrän parlamentet, med ett betänkande från ansvarigt utskott som grund, har yttrat sig om det föreslagna förhandlingsmandatet (artikel 97),

— ändringsförslag avseende rekommendationer inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel 104),

— ändringsförslag till parlamentets föredragningslista (artikel 111),

— begäran om brådskande debatt (artikel 112),

— begäran om delad omröstning (artikel 131),

— begäran om omröstning med namnupprop (artikel 134),

— ändringsförslag för behandling i kammaren (artikel 139),

— begäran om återförvisning till utskott (artikel 144),

— begäran om avslutning av debatt (artikel 145),

— begäran om ajournering av debatt (artikel 146),

— begäran om avbrytande eller avslutande av sammanträde (artikel 147),

— invändningar mot det behöriga utskottets tolkning av arbetsordningen (artikel 180).

4 I artikel 30 i arbetsordningen, som avser grupplösa ledamöter, föreskrivs följande:

"1. Ledamöter som inte tillhör någon politisk grupp skall ha tillgång till ett sekretariat. Närmare regler skall fastställas av presidiet på förslag av generalsekreteraren.

2. Presidiet skall även avgöra sådana ledamöters ställning och parlamentariska rättigheter."

Bakgrund och förfarande

5 Genom en skrivelse av den 19 juli 1999 informerades parlamentets talman om att "Groupe technique des députés indépendants (TDI) — Groupe mixte" (nedan

kallad TDI-gruppen) hade bildats. Syftet med att bilda denna grupp angavs vara att "garantera att alla ledamöter ges möjlighet att utöva sitt mandat i parlamentet".

6 Det framgår av TDI-gruppens "regler för bildande" att:

"De deltagande grupperingar som undertecknar dessa regler intygar sitt totala politiska oberoende sinsemellan. Av detta följer:

— oberoende röstning såväl i kammaren som i utskott,

— de deltagande grupperingarna förbinder sig att inte föra talan för alla ledamöter som ingår i [TDI-gruppen],

— [TDI-gruppens] sammanträden har endast till föremål att fördela talartiden samt att avgöra frågor av administrativ och ekonomisk karaktär avseende [TDI-gruppen],

— [TDI-gruppens] styrelse består av företrädare från de olika deltagande grupperingarna."

7 Under kammarens plenarsammanträde den 20 juli 1999 tillkännagav talmannen att TDI-gruppen hade bildats. Ordförandena i de andra politiska grupperna som

finns representerade i parlamentet begärde att en tolkning av gällande regler skulle inhämtas från utskottet för konstitutionella frågor, eftersom de ansåg att de villkor angående bildande av politiska grupper som uppställs i arbetsordningen inte var uppfyllda. Enligt punkt XV.8 i bilaga VI till arbetsordningen, vilken avser de ständiga utskottens behörighetsområden, är detta utskott behörigt avseende frågor om arbetsordningens tolkning i enlighet med artiklarna 142 och 180.

8 Utskottet för konstitutionella frågor ansåg att anmälan om bildande av TDI-gruppen inte uppfyllde villkoren i artikel 29.1 i arbetsordningen, eftersom den "uteslöt varje form av politisk tillhörighet", och föreslog därför följande tolkning:

"Bildandet av en grupp som öppet förnekar all politisk karaktär och tillhörighet i förhållandet mellan deltagande grupperingar kan inte godkännas."

9 Den 13 september 1999 informerades parlamentet, i enlighet med artikel 180.3 i arbetsordningen, om den tolkning som gjorts av utskottet för konstitutionella frågor.

10 TDI-gruppen framförde, med tillämpning av artikel 180.4 i arbetsordningen, en invändning mot detta förslag till tolkning.

11 Den 14 september 1999 antog parlamentet den tolkning av artikel 29 i arbetsordningen som föreslagits av utskottet för konstitutionella frågor (nedan kallat den ifrågasatta rättsakten eller rättsakten av den 14 september 1999).

12 Genom en ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 5 oktober 1999 väckte sökandena med tillämpning av artikel 230 EG en talan om ogiltigförklaring av rättsakten av den 14 september 1999.

13 Genom en särskild handling som inkom till förstainstansrätten samma dag ingav sökandena, med tillämpning av artikel 242 EG, även en ansökan om interimistiska åtgärder, i vilken de begärde uppskov med verkställigheten av rättsakten av den 14 september 1999.

14 Parlamentet inkom den 14 oktober 1999 med sitt yttrande avseende denna begäran.

15 Parterna utvecklade sin talan vid offentligt sammanträde den 18 oktober 1999. Då parterna hördes ingav parlamentets företrädare två förslag till ändringar av arbetsordningen, vilka hade framförts av vissa ledamöter i enlighet med artikel 181 i arbetsordningen och var avsedda att tillförsäkra en möjlighet för de ledamöter som inte var medlemmar av en politisk grupp att på eget initiativ ingå i en grupp kallad Groupe mixte (den blandade gruppen).

16 Efter det att parterna hade hörts anmodades parlamentets företrädare att inom en månad från den 18 oktober 1999 informera förstainstansrätten om hur långt man hade kommit i bedömningen av förslagen till ändringar av arbetsordningen, och tillfrågades sökandenas företrädare vilken deras reaktion skulle bli vid ett eventuellt antagande av dessa förslag.

17 Den 21 oktober 1999 tillkännagav sökandenas företrädare att dessa skulle komma att avstå från sin ansökan om interimistiska åtgärder om de föreslagna ändringarna antogs.

18 Den 12 november 1999 informerade parlamentet om att utskottet för konstitutionella frågor avsåg att genomföra en inledande diskussion, på grundval av en framställning gjord av föredragande, den 22 och 23 november 1999 och att det inte kände till vare sig det datum då rapporten skulle antas av utskottet eller vilken inriktning föredragande avsåg att välja.

19 Den 17 november 1999 anmodades parlamentet att till den 24 november 1999 inkomma med ett protokoll från detta sammanträde till förstainstansrätten.

20 Den 24 november 1999 meddelade parlamentet att ledamöterna av utskottet för konstitutionella frågor under sammanträdet hade hållit en första diskussion om förslagen till ändring av arbetsordningen samt om grupplösa ledamöters ställning. Det angav att, eftersom inte alla talare hade getts tillfälle att yttra sig under detta sammanträde, skulle den således inledda diskussionen fortsättas vid ett senare sammanträde.

Rättsfrågorna

21 Med tillämpning av bestämmelserna i artiklarna 242 EG och 243 EG lästa mot artikel 4 i rådets beslut 88/591/EKSG/EEG/Euratom av den 24 oktober 1988 om upprättandet av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt (EGT L 319, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 2, s. 89), ändrad genom rådets beslut 93/350/Euratom, EKSG, EEG av den 8 juni 1993 (EGT L 144, s. 21; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 21), kan förstainstansrätten förordna om uppskov med verkställighet av den påtalade rättsakten eller föreskriva nödvändiga interimistiska åtgärder, om den anser att omständigheterna så kräver.

22 I artikel 104.2 i rättegångsreglerna föreskrivs att en ansökan om interimistiska åtgärder skall ange de omständigheter som ställer krav på skyndsamhet och de faktiska och rättsliga grunder på vilka de begärda åtgärderna omedelbart framstår som befogade (*fumus boni juris*). Dessa villkor är kumulativa, vilket innebär att det inte kan förordnas om uppskov med verkställigheten när ett av villkoren inte är uppfyllt (beslut av förstainstansrättens ordförande av den 30 juni 1999, i mål T-70/99 R, Alpharma mot rådet, REG II-2027, punkt 42). I förekommande fall kan även en intresseavvägning mellan de föreliggande intressena göras i ett interimistiskt förfarande (beslut av domstolens ordförande av den 29 juni 1999, i mål C-107/99 R, Italien mot kommissionen, REG II-4011, punkt 59).

Parternas argument

Upptagande till sakprövning

23 Parlamentet har hävdat att talan i huvudsak inte kan upptas till sakprövning och att begäran om uppskov med verkställighet som är knuten till denna således skall avvisas.

24 Först och främst avser den ifrågasatta rättsakten parlamentets interna angelägenheter. En sådan rättsakt kan inte ifrågasättas med tillämpning av artikel 230 första stycket EG, i vilket det föreskrivs att domstolen skall granska lagenligheten av de rättsakter som "skall ha rättsverkan i förhållande till tredje man", det vill säga sådana rättsakter som har antagits inom ramen för parlamentets på fördraget grundade behörighet att fatta beslut. I motsats till detta kan de rättsakter som antas på de områden som hör till parlamentets interna angelägenheter inte ifrågasättas (domstolens dom av den 10 februari 1983, i mål 230/81, Luxemburg mot parlamentet, REG 1983, s. 255; svensk specialutgåva, volym 7, s. 17).

25 Sökandenas hänvisning i detta avseende till domstolens dom av den 15 september 1981, i målet Lord Bruce of Donington (mål 208/80, REG 1981, s. 2205), är inte relevant, i synnerhet därför att domstolen i den domen har bekräftat parlamentets rätt att självständigt anta bestämmelser avseende dess interna organisation. Denna rätt tillerkänns parlamentet i artikel 199 första stycket EG, enligt vilken "parlamentet skall anta sin arbetsordning genom beslut som biträds av majoriteten av parlamentets ledamöter". Dessutom avsåg denna dom enskilda ledamöters rättigheter i förhållande till medlemsstaternas behörighet på skatteområdet.

26 Vad beträffar de mål som har gett upphov till domstolens domar av den 23 februari 1988, Förenade kungariket mot rådet (mål 68/86, REG 1988, s. 855; svensk specialutgåva, volym 9, s. 367), och av den 15 juni 1994, kommissionen mot BASF m.fl. (mål C-137/92 P, REG 1994, s. I-2555; svensk specialutgåva, volym 15, s. 201), på vilka sökandena grundar sitt påstående att ett åsidosättande av en bestämmelse i arbetsordningen vid antagandet av en materiellt tillämplig rättsakt kan inverka på rättsenligheten av denna rättsakt, i de fall då den åsidosatta regeln utgör en väsentlig formföreskrift i den mening som avses i artikel 230 EG, har parlamentet angett att dessa mål avsåg rådets och kommissionens arbetsordningar samt behandlade lagstiftningsförfarandet inom gemenskapen respektive inom konkurrenspolitiken.

27 Dessutom är den ifrågasatta rättsakten endast en allmän tolkning av en åtgärd av allmän karaktär, grundad på artikel 180 i arbetsordningen. I detta fall har tolkningen för övrigt endast en förklarande funktion.

28 En talan om ogiltigförklaring av en allmän rättsakt som väckts av en fysisk eller en juridisk person skall, för att kunna upptas till prövning, uppfylla villkoret att den aktuella rättsakten egentligen utgör ett beslut som direkt och personligen berör sökanden (förstainstansrättens beslut av den 8 december 1998, i mål T-39/98, Sadam Zuccherifici SpA m.fl. mot rådet, REG 1998, s. II-4207, punkt 17).

29 Med avseende på detta har sökandena påstått att de inte kan utöva sitt mandat på ett tillfredsställande sätt och därför reduceras till "andra klassens" ledamöter.

Detta påstående strider emellertid enligt svaranden mot de regler för parlamentets funktion som har införts genom arbetsordningen, vilka är grundade på att åtskillnad görs mellan de enskilda ledamöterna respektive de politiska grupperna. I detta fall är det de fördelar som ges de politiska grupperna som är i fråga och inte de enskilda ledamöternas rättigheter (bland annat rösträtten och ersättningar till ledamöterna).

30 Ställningen för grupplösa ledamöter har för övrigt fastställts med hänsyn till parlamentets interna organisation. Situationen i detta mål är således inte jämförbar med den som gav upphov till domstolens dom av den 23 mars 1993 i målet Weber mot parlamentet (C-314/91, REG 1993, s. I-1093, punkt 8 och följande punkter).

31 På samma sätt är argumentet att rättsakten av den 14 september 1999 berör sökandena direkt och personligen på grund av dess karaktär av verkställande rättsakt ogrundat. Sökandena har inte heller beaktat ledamöternas möjlighet att föreslå ändringar av arbetsordningen med stöd av dess artikel 181.1.

32 Parlamentet har slutligen understrukit att ansökan om interimistiska åtgärder har gjorts av två ledamöter för deras egen räkning och inte för TDI-gruppen. Eftersom rättsakten av den 14 september 1999 inte påverkar deras rättigheter som parlamentsledamöter, är de inte direkt och personligen berörda av den.

33 Sökandena har i huvudsak gjort gällande att den ifrågasatta rättsakten har rättsverkan i förhållande till tredje man, eftersom den begränsar vissa parlamentsledamöters rättigheter och minskar demokratin inom Europeiska unionen.

34 De anser sig inte kunna utöva sitt mandat på ett fullständigt sätt och berörs direkt av rättsakten av den 14 september 1999 som reducerar dem till "andra klassens"

ledamöter. Sökandena har hänvisat till domstolens domar av den 23 april 1986 i målet Les Verts mot parlamentet (mål 294/83, REG 1986, s. 1339; svensk specialutgåva, volym 8, s. 529) och av den 28 november 1991 i målet Luxemburg mot parlamentet (de förenade målen C-213/88 och C-39/89, REG 1991, s. I-5643; svensk specialutgåva, volym 11, s. 473).

Huruvida det föreligger *fumus boni juris*

35 Sökandena har i första hand påstått att den ifrågasatta rättsakten utgör en diskriminering gentemot grupplösa ledamöter.

36 Det medför nämligen fördelar med avseende på omfattningen av de parlamentariska och administrativa rättigheterna att tillhöra en politisk grupp.

37 Vad avser de parlamentariska rättigheterna har sökandena dels understrukit att arbetsordningen förbehåller politiska grupper rätten att delta i talmanskonferensen med rösträtt (artikel 23), och hänvisar för det andra till vissa av de ovan (punkt 3) nämnda initiativen, vilka inte kan tas av andra än en politisk grupp eller minst 32 ledamöter.

38 Posterna som ledamöter av utskotten och av delegationerna fördelas efter det att de politiska gruppernas krav har tillfredsställts, vilket medför att de grupplösa ledamöterna endast har att välja mellan de platser som blir över. Denna uteslutning av grupplösa ledamöter är ännu tydligare i ett antal organ och i synnerhet i ad hoc-delegationer som har bildats av talmanskonferensen.

39 Vad avser de administrativa rättigheterna har sökandena påpekat att, till skillnad från de politiska grupperna, de grupplösa ledamöterna inte har möjlighet att hålla

regelbundna möten utanför parlamentets lokaler och att de i genomsnitt erhåller en budget för administrativa kostnader som är tre gånger mindre än den som tilldelas ledamöter som ingår i en politisk grupp. Därutöver är personalen i de grupplösa ledamöternas sekretariat direkt knuten till parlamentets administration, varför de inte har samma handlingsfrihet som den personal som är knuten till de politiska grupperna.

40 Den ifrågasatta rättsakten befäster således den diskriminering av de grupplösa ledamöterna som redan har konstaterats och försvagar dessas ställning ytterligare.

41 Sökandena har i andra hand gjort gällande att den ifrågasatta rättsakten strider mot gemenskapens rättsordning och gällande materiell rätt. I synnerhet kan inte arbetsordningen ges en så restriktiv tolkning med beaktande av att blandade grupper implicit har tillåtits av parlamentet.

42 Parlamentets exklusiva granskning av ledamöternas "politiska tillhörighet" i TDI-gruppen utgör ett hinder för tillämpning av lika rättigheter för alla ledamöter och innebär en förändring av arbetsordningen, vilket medför att uppdelningen i politiska grupper övergår till att bli en diskrimineringsmetod.

43 Således har rättssäkerheten och i synnerhet principen om skydd för berättigade förväntningar åsidosatts, vilka principer gemenskapens institutioner är skyldiga att respektera i de fall då deras inställning har kunnat ge upphov till grundade förhoppningar hos sökanden. I detta fall strider den ifrågasatta rättsakten mot det sedvanliga godkännandet av blandade politiska grupper. Det skall nämnas att parlamentet, år 1979, godkände Groupe de coordination technique des groupes et des parlementaires indépendants (gruppen för teknisk samordning mellan oberoende grupper och grupplösa ledamöter) och, år 1987, Groupe technique de défense des groupes et des députés indépendants (tekniska gruppen för försvar av oberoende grupper och grupplösa ledamöter) och, för närvarande, gruppen Demokratiernas och mångfaldens Europa.

44 Dessutom strider rättsakten av den 14 september 1999 mot grundläggande rättigheter som föreningsfriheten, som garanteras i artikel 11 i den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och likabehandlingsprincipen. I det sistnämnda avseendet har sökandena gjort gällande att parlamentet har ställt sig till doms över ledamöternas "politiska tillhörighet" och att det politiska beslut som det har fattat skall anses vara godtyckligt.

45 Parlamentet anser att det är uppenbart att talan inte kan vinna bifall på de grunder som har åberopats av sökandena.

46 Parlamentet har påpekat att TDI-gruppen inte uppfyller ett av de grundläggande villkoren för att bilda en politisk grupp, vilket även föreskrivs i arbetsordningarna för de flesta medlemsstaters parlament, som avser kravet på en politisk samhörighet mellan de deltagande ledamöterna avsedd att möjliggöra genomförandet av gemensamma politiska idéer med tillämpning av klassiska parlamentariska förfaranden. TDI-gruppen har emellertid klart angett att den inte avser att utöva de rättigheter som tillkommer politiska grupper utan att den har som enda syfte att göra det möjligt för sina medlemmar att komma i åtnjutande av de administrativa och ekonomiska rättigheterna på samma sätt som ledamöter som tillhör sådana politiska grupper. Att tillåta bildandet av TDI-gruppen skulle innebära att artikel 29.1 i arbetsordningen fråntogs sin ändamålsenliga verkan samt att de politiska grupperna skulle fråntas sitt huvudsakliga syfte och utmärkande drag, närmare bestämt det gemensamma försvaret av de politiska idéer som delas av gruppens medlemmar.

47 Parlamentet har därefter angett att vissa fördelar har beviljats de politiska grupperna på grund av den roll de avses ha i parlamentet, en roll som de grupplösa ledamöterna inte kan uppfylla.

48 Enligt parlamentet beror det förhållandet att de belopp som utges till de grupplösa ledamöterna är lägre än de som utges till de politiska grupperna på att de förstnämnda förfogar över ett enda gemensamt sekretariat, medan var och en av de politiska grupperna förfogar över sitt eget sekretariat. Avsaknaden av en

gemensam politisk struktur gör det även omöjligt att till de grupplösa ledamöterna överlåta befogenheter som tillsättningsmyndighet, i enlighet med artikel 2 i tjänsteföreskrifter för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna, eller befogenhet att sluta anställningsavtal i enlighet med artikel 6 i Anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska gemenskaperna.

49 Parlamentet har också bestridit att det skulle ha åsidosätt rättssäkerhetsprincipen. Det har gjort gällande att tolkningen av kriterierna i artikel 29 i arbetsordningen skall bedömas ur en politisk synvinkel av de behöriga instanserna. Detta innebär att gemenskapsdomstolarna endast kan ersätta denna bedömning med sin egen vid ett uppenbart fel, vilket inte föreligger i detta fall.

50 Beträffande de blandade politiska grupperna som påstås ha förekommit under tidigare mandatperioder har parlamentet erinrat om att varje parlament, med tillämpning av artikel 199 EG läst mot artikel 180 i arbetsordningen, självständigt fastställer sin arbetsordning, med förbehåll för eventuell kontroll från gemenskapsdomstolarna, och att det aldrig tidigare har påträffat en situation där det så uppenbart saknas politisk tillhörighet. Enligt parlamentet bestod den tekniska gruppen från år 1979 av ledamöter som vid denna tidpunkt motsatte sig den europeiska integrationen. Den tekniska grupp som bildades år 1987, för en tid av två månader, uppvisade inte heller den lika vitt skilda åsikter mellan sina ledamöter som är fallet för ledamöterna i TDI-gruppen. Vad gäller den nu existerande gruppen Demokratiernas och mångfaldens Europa, har det ännu inte kunnat pekas på sådana skillnader i politiska åsikter mellan dess medlemmar som skulle berättiga att de inte ansågs ha någon politisk tillhörighet.

51 Parlamentet har slutligen bestridit att det skulle ha åsidosatt de grundläggande rättigheterna. I synnerhet är den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vars artikel 11 har åberopats av sökandena, inte tillämplig i detta fall, eftersom den endast är avsedd att garantera den enskildes rättigheter i förhållande till offentliga myndigheter.

Huruvida det föreligger krav på skyndsamhet

52 Sökandena anser att villkoret avseende krav på skyndsamhet är uppfyllt, eftersom det med beaktande av att ledamöternas mandat är tidsbegränsade är nödvändigt att göra det möjligt för dem att omedelbart delta i parlamentsarbetet med samma rättigheter och förmåner som de övriga ledamöterna, vilka tillhör politiska grupper.

53 Enligt parlamentet överensstämmer detta argument över huvud taget inte med de villkor som har ställts upp i rättspraxis (se bland annat beslut av förstainstansrättens ordförande av den 6 december 1996, i mål T-155/96 R, Stadt Mainz mot kommissionen, REG 1996, s. II-1655, punkt 19). Sökanden har nämligen inte angett på vilket sätt verkställandet av den ifrågasatta rättsakten skulle kunna leda till allvarliga och oavhjälpliga skador.

54 Därutöver kan den möjlighet att delta på ett mer ingående sätt i parlamentets arbete, såsom de politiska grupperna gör, inte tas till vara på ett meningsfullt sätt om inte gruppens medlemmar har en gemensam politisk grundsyn. Detta är emellertid inte fallet med TDI-gruppen, vilken eftersträvar en rätt att delta i det politiska arbetet på ett sätt som är uteslutet i dess egna stadgar. Dess enda gemensamma syfte är således att tilldelas den talartid som politiska grupper har rätt till, trots att dessa inte åtnjuter någon förmånsbehandling på detta område, vilket framgår av artikel 120 i arbetsordningen. Med andra ord kan TDI-gruppen inte på ett ändamålsenligt sätt utöva de rättigheter som förbehålls de politiska grupperna.

55 Eftersom det inte finns några rättigheter som skulle kunna utövas, kan en vägran att erkänna dessa obefintliga rättigheter inte medföra några allvarliga och oavhjälpliga skador som skulle rättfärdiga ett uppskov med verkställigheten av den ifrågasatta rättsakten.

56 Det är dessutom inte fastställt att det uppskov som har begärts avseende de administrativa och ekonomiska förmånerna är nödvändigt. Dessa förmåner utgör nämligen endast "underordnade" möjligheter som bara riktiga politiska grupper kan komma i åtnjutande av.

57 Därutöver kan enligt en fast rättspraxis en ekonomisk skada inte annat än i undantagsfall anses irreparabel eller ens svår att ersätta, eftersom den senare kan avhjälpas genom ekonomisk kompensation.

58 Med beaktande av att sökandena inte har angett vare sig om det finns en överhängande risk för en ekonomisk skada eller om det är fråga om ett undantagsfall, bör deras begäran om uppskov inte anses berättigad, varför förstainstansrätten inte bör bifalla den.

Förstainstansrättens bedömning i det interimistiska förfarandet

Upptagande till sakprövning

59 Enligt artikel 104.1 andra stycket i rättegångsreglerna kan en ansökan om interimistiska åtgärder endast prövas om den inges av en part i ett mål som är anhängigt vid förstainstansrätten. Den bestämmelsen är inte en ren formsak, utan innebär att talan i sak, till vilken ansökan om interimistiska åtgärder är knuten, skall kunna prövas av förstainstansrätten.

60 Enligt fast rättspraxis skall frågan huruvida talan kan tas upp till sakprövning i princip inte prövas i ett interimistiskt förfarande, för att inte föregripa

prövningen av sakfrågan i målet. Det kan emellertid visa sig nödvändigt att fastställa om vissa omständigheter föreligger som gör det möjligt att dra slutsatsen att talan rörande huvudsaken, som yrkandet om interimistiska åtgärder hör till, kan prövas, när det, såsom i detta fall, har hävdats att det är uppenbart att en sådan talan inte kan tas upp till prövning (se bland annat beslut meddelat av domstolens ordförande den 16 oktober 1986 i mål 221/86 R, Groupe des droites européennes och Front national mot parlamentet, REG 1986, s. 2969, punkt 19, och den 27 januari 1988 i mål 376/87 R, Distrivet mot rådet, REG 1988, s. 209, punkt 21; beslut meddelat av förstainstansrättens ordförande den 15 mars 1995 i mål T-6/95 R, Cantine dei colli Berici mot kommissionen, REG 1995, s. II-647, punkt 26, och beslutet i det ovannämnda målet Alpharma mot rådet, punkt 114).

61 I artikel 230 första stycket EG föreskrivs att domstolen bland annat skall granska lagenligheten av de rättsakter som antas av parlamentet och som skall ha rättsverkan i förhållande till tredje man. Denna bestämmelse är avsedd att göra det möjligt för gemenskapens domstolar att pröva de rättsakter som parlamentet har antagit inom ramen för EG-fördraget och som skulle kunna inkräkta på medlemsstaternas eller de övriga institutionernas behörighet eller överskrida de gränser som har satts för parlamentets behörighet (domen i det ovannämnda målet Les Verts mot parlamentet, punkt 25). De rättsakter som endast berör parlamentets interna organisation av sitt eget arbete kan däremot inte bli till föremål för en ogiltighetstalan (domstolens beslut av den 4 juni 1986 i mål 78/85, Groupe de droites européennes mot parlamentet, REG 1986, s. 1753, punkt 11, och av den 22 maj 1990 i mål C-68/90, Blot och Front national mot parlamentet, REG 1990, s. I-2101, punkt 11, samt domen i det ovannämnda målet Weber mot parlamentet, punkt 9). 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 hör till den kategorin (domen i det ovannämnda målet Weber mot parlamentet, punkt 10).

62 I detta fall innebär talan ett ifrågasättande av lagligheten av det beslut som fattades den 14 september 1999, genom vilket den tolkning av artikel 29 i arbetsordningen antogs som hade föreslagits av utskottet för konstitutionella frågor efter ett förfarande som hade inletts på grund av förklaringen riktad till parlamentets talman avseende bildandet av TDI-gruppen.

63 Det skall påpekas att rättsakten i fråga har antagits av en majoritet av parlamentets ledamöter och således skall anses utgöra en rättsakt antagen av

parlamentet (se analogt domen i det ovannämnda målet Les Verts mot parlamentet, punkt 20).

64 Det skall därefter undersökas om rättsakten kan få rättsverkningar som går utöver organisationen av institutionens interna arbete.

65 Den tolkning av artikel 29 i arbetsordningen som antagits genom den ifrågasatta rättsakten medför att det blir omöjligt för vissa ledamöter att bilda en politisk grupp i den mening som avses i den bestämmelsen vilket innebär att de berörda ledamöterna, varav sökandena, inte kan dra nytta av samma parlamentariska och administrativa förmåner som de ledamöter som tillhör en politisk grupp och således inte kan utöva sina funktioner som parlamentsledamöter på samma villkor som dessa. Rättsakten har således rättsverkningar, bland annat i förhållande till sökandena.

66 Det bör noteras att domstolen har fastställt att en gemenskapsinstitutions arbetsordning har till syfte att organisera avdelningarnas arbete på så sätt att en god administration uppnås. De regler som där anges, bland annat för organiserandet av överläggningar och beslutsfattande, skall således säkerställa att debatterna avlöper friktionsfritt och att de rättigheter som tillkommer var och en av institutionens medlemmar respekteras (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).

67 Även om man beaktar denna rättspraxis och medger att artikel 29 i arbetsordningen huvudsakligen är avsedd att organisera parlamentsledamöternas arbete, kan det inte uteslutas att rättsakten av den 14 september 1999 skall anses utgöra

en åtgärd som får rättsliga verkningar som går utöver den interna organisationen av parlamentets arbete. Rättsakten i fråga hindrar nämligen vissa ledamöter från att utöva sitt mandat på samma villkor som de ledamöter som är medlemmar av en politisk grupp och hindrar dem således från att i samma utsträckning som dessa delta i den process som leder till antagandet av gemenskapsrättsakter.

68 Vad beträffar frågan huruvida den ifrågasatta rättsakten berör sökandena direkt och personligen, i enlighet med artikel 230 fjärde stycket EG, skall det dels påpekas att den tolkning som görs i rättsakten av den 14 september 1999 har begärts efter en invändning från ordförandena för de politiska grupper som finns representerade i parlamentet som en följd av anmälan om bildandet av TDI-gruppen, som sökandena hör till. Dels förhindrar denna tolkning direkt sökandena från att tillhöra TDI-gruppen, eftersom denna upphörde att existera som politisk grupp i den mening som avses i artikel 29 i och med antagandet av sagda rättsakt.

69 Det föreligger således välgrundade skäl att anse att det inte är uteslutet att talan kan upptas till sakprövning. I detta avseende finns det anledning att beakta domstolens rättspraxis, enligt vilken Europeiska gemenskapen är en rättslig gemenskap av sådant slag att varken medlemsstaterna eller gemenskapsinstitutionerna kan undgå kontroll av om deras rättsakter står i överensstämmelse med gemenskapens grundläggande konstitutionella urkund, det vill säga fördraget, genom vilket ett fullständigt system med talemöjligheter och förfaranden upprättats, som är avsett att göra det möjligt för domstolen att granska lagenligheten av de rättsakter som antas av institutionerna (domarna i de ovannämnda målen Les Verts mot parlamentet, punkt 23, och Weber mot parlamentet, punkt 8, samt domstolens dom av den 22 oktober 1987 i mål 314/85, Foto-Frost, REG 1987, s. 4199, punkt 16, svensk specialutgåva, volym 9, s. 233, och domstolens beslut av den 13 juli 1990, i mål C-2/88 Imm., Zwartveld m.fl., REG 1990, s. I-3365, punkt 16; svensk specialutgåva, volym 10, s. 489).

70 Ansökan om interimistiska åtgärder kan således tas upp till sakprövning.

Huruvida det föreligger *fumus boni juris*

71 Det skall inledningsvis påpekas att sökandena som svar på en fråga från förstainstansrätten under förhandlingen har angett att de inte gör gällande någon invändning om rättsstridighet avseende artikel 29 i arbetsordningen. Deras resonemang går i huvudsak ut på att den tolkning av artikel 29 som antogs av parlamentet den 14 september 1999 strider mot den etablerade tolkningen av denna bestämmelse som går ut på att det inte finns något hinder mot att bilda blandade grupper. Parlamentets tolkning av artikel 29 av den 14 september 1999 innebär således i synnerhet ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen, eftersom denna tolkning omöjliggör bildandet av TDI-gruppen.

72 I detta avseende utesluts inte i artikel 29.1 sedd för sig, i vilken det föreskrivs att ledamöter får bilda grupper efter politisk tillhörighet, att parlamentet, med beaktande av alla relevanta omständigheter, kan göra olika bedömningar med avseende på olika anmälan om bildande av politiska grupper som görs till talmannen. En skillnad i behandling av denna typ kan endast anses utgöra en förbjuden diskriminering om den framstår som godtycklig.

73 Såsom parlamentet har påpekat anges det i detta fall i reglerna om bildandet av TDI-gruppen att "de deltagande grupperingar som undertecknar dessa regler intygar sitt totala politiska oberoende sinsemellan", vilket är ett påstående som objektivt sett kan berättiga den särbehandling som TDI-gruppen blev föremål för.

74 Det kan dock konstateras att parlamentet i den sammansättning det fick efter de senaste valen inte motsatte sig bildandet av den politiska gruppen Demokratiernas och mångfaldens Europa, vilken av sökandena har angetts vara en blandad grupp. Parlamentet har med avseende på detta angett att det hittills inte har kunnat upptäcka några politiska skiljaktigheter mellan medlemmarna i denna grupp som motiverar förnekandet av en politisk samhörighet utan har begränsat sig till att påpeka att "det av förslaget till stadgar för gruppen snarare framgår att det föreligger en viss politisk samhörighet mellan dess medlemmar", utan att ha lagt fram några handlingar till stöd för detta eller att ha erbjudit sig att inkomma med sådan bevisning.

75 Det kan således inte uteslutas att parlamentet har gjort sig skyldigt till en godtycklig diskriminering i förhållande till sökandena genom att hindra dem från att bilda TDI-gruppen tillsammans med andra ledamöter. Det skall därvid tilläggas att det framgår av vad sökandena har angett och utan att detta har motsagts av svarandeinstitutionen att bildandet av politiska grupper av teknisk karaktär har varit tillåtet sedan år 1979.

76 Även om de politiska partiernas betydelse uttryckligen erkänns i artikel 191 EG, där det anges att "politiska partier på europeisk nivå är viktiga som en integrationsfaktor inom unionen" och att de "bidrar till att skapa ett europeiskt medvetande och till att uttrycka unionsmedborgarnas politiska vilja", innebär denna bestämmelse emellertid inte någon skyldighet för parlamentet att tolka artikel 29 i arbetsordningen på så sätt att den innebär ett förbud för ledamöter som har olika politisk inriktning att bilda grupper för att kunna åtnjuta de fördelar som tillkommer politiska grupper.

77 Följaktligen kan det inte anses att sökandenas grund avseende ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen vid en första anblick inte förefaller kunna tas upp till sakprövning, och den berättigar således förstainstansrätten att företa en prövning av de andra villkoren för uppskov med verkställighet.

Krav på skyndsamhet och intresseavvägning

78 Den ansökan om interimistiska åtgärder som har inlämnats av sökandena syftar till att de under utövandet av sitt mandat skall kunna dra nytta av de rättigheter och förmåner som är knutna till medlemskapet i en politisk grupp, till dess att förstainstansrätten har avgjort talan avseende ogiltigförklaring av rättsakten av den 14 september 1999, vilken utgör ett hinder för godkännandet av TDI-gruppen som politisk grupp.

79 Det är fastslaget att syftet med ett interimistiskt förfarande är att garantera att domen i sakfrågan får full effekt. Om detta mål skall uppnås måste de sökta åtgärderna vara brådskande på så sätt att det är nödvändigt, för att inte allvarligt och irreparabelt skada sökandens intressen, att de beslutas och får verkningar innan målet avgörs i sak (beslut av domstolens ordförande av den 25 mars 1999 i mål C-65/99 P(R), Willeme mot kommissionen, REG 1999, s. I-1857, punkt 62; beslut av förstainstansrättens ordförande av den 15 juli 1999 i mål T-167/99 R, Giulietti mot kommissionen, REG 1999, s. II-751, punkt 29).

80 Det skall konstateras att om det inte beviljas uppskov med verkställigheten av rättsakten av den 14 september 1999 kan sökandena orsakas allvarlig skada, eftersom de inte kan komma i åtnjutande av de rättigheter och förmåner som tillkommer politiska grupper och, följaktligen, i sin egenskap av företrädare för de folk som förenas i gemenskapen, inte kan uttrycka sig på samma villkor som de ledamöter som tillhör en politisk grupp. Denna skada blir ännu allvarligare, eftersom den tid som sakfrågan behandlas och avgörs — under vilken det inte kan uteslutas att sökandena diskrimineras — kan komma att motsvara en icke föraktlig del av deras tidsbegränsade mandatperiod.

81 Denna skada är även irreparabel, eftersom en eventuell ogiltigförklaring av rättsakten av den 14 september 1999 efter förfarandet i sakfrågan inte längre skulle kunna råda bot på denna situation.

82 Dessutom kan uppskov med verkställigheten av rättsakten av den 14 september 1999 till dess att förstainstansrätten avgör målet i sak inte skada svarandeinstitutionens interna organisation, till den del det skulle innebära att TDI-gruppen skulle ges samma behandling som gruppen Demokratiernas och mångfaldens Europa samt de andra grupper som har nämnts ovan (punkt 43) som har bildats sedan år 1979. Det skall påpekas att den behandling som har beviljats dessa olika politiska grupper är en omständighet som är till förmån för sökandenas begäran och som kan beaktas vid intresseavvägningen, eftersom parlamentet varken har bevisat att det föreligger någon politisk samhörighet mellan medlemmarna i dessa grupper, vilkas bildande likväl har tillåtits, eller ens har gett in dessa gruppers stadgar.

83 Av vad som anförts ovan följer att villkoren för att uppskov med verkställighet skall beviljas skall anses uppfyllda i detta fall.

På dessa grunder fattar

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS ORDFÖRANDE

följande beslut:

1) **Uppskov med verkställigheten av parlamentets rättsakt av den 14 september 1999, genom vilken parlamentet antog den tolkning av artikel 29 i sin arbetsordning som föreslagits av utskottet för konstitutionella frågor, beviljas.**

2) **Beslut om rättegångskostnaderna fattas i samband med avgörandet i sakfrågan.**

Luxemburg den 25 november 1999

H. Jung

Justitiesekreterare

B. Vesterdorf

Ordförande