FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. F. MANCINI FREMSAT DEN 22. FEBRUAR 1984 [1]

Høje Domstol

1. Et år efter Domstolens afgørelse vedrørende Europa-Parlamentets arbejdssted, der blev truffet den 10. februar 1983 (sag 230/81, Sml. 1983, s. 255), skal Domstolen endnu en gang tage stilling til dette spørgsmål. Som dengang er det storhertugdømmet Luxembourg, der har anlagt sagen. Det har nemlig anlagt sag mod en retsakt vedtaget af Parlamentet, hvori dette bekræfter sit ønske om at ændre tjenestestederne for personalet med henblik på at skaffe institutionen bedre arbejdsforhold. I mit forslag vil jeg give en retlig vurdering af den omhandlede retsakt. Men jeg er nødt til straks at fremhæve, at denne akt her en letforståelig og temmelig alvorlig politisk baggrund, nemlig regeringernes mangeårige passivitet, for så vidt angår den dem påhvilende forpligtelse til at fastlægge Parlamentets hjemsted og de stadig større vanskeligheder på det organisatoriske plan, som er resultatet af dennne passivitet.

Den 9. marts 1983 fremsatte medlem af Europa-Parlamentet von Hassel et forslag til betænkning om opfølgning af den af Parlamentet den 7. juli 1981 vedtagne akt, der i videre kredse bærer navnet »Zagari-betænkningen«. I dette forslag, der omtaler en række velkendte omstændigheder, fastslås det for det første, at alle Parlamentets mødeperioder afholdes i Strasbourg, mens advalgenes og de politiske gruppers møder som hovedregel afholdes i Brüxelles (jfr. punkterne D og E). På baggrund heraf skal det vedtages »at foretage [den mest hensigtsmæssige] opdeling af generalsekretariatets personale mellem arbejdsstederne, således at de tjenestegrene, der specielt er beskæftiget med parlamentsmøderne, skal have fast ophold på det sted, hvor Parlamentet afholder sine møder, dvs. i Strasbourg, og således at de tjenestegrene, der specielt er beskæftiget med arbejdet i udvalgene, får fast ophold i Bruxelles« Endvidere skal det pålægges præsidiet »at foretage strukturelle ændringer i administrationen med henblik på en smidigere arbejdsrytme« og det skal pålægges generalsekretæren »ufortøvet at forberede reorganiseringen i henhold til [denne afgørelse]« (dok. PE 83.731).

Von Hassel's forslag blev fremsat i henhold til den særlige i artikel 49 i Europa-Parlamentets forretningsorden af 1981 omhandlede procedure, hvorefter beslutningsforslag i to måneder opføres i et dertil bestemt register og kan underskrives af ethvert medlem. I det heromhandlede tilfælde blev forslaget underskrevet af 238 medlemmer, altså over halvdelen af Parlamentets medlemmer. Forslaget blev derefter tilstillet Europa-Parlamentets formand. Han udtalte den 10. marts 1983, at forslaget skulle opslås på ny i mindst 30 dage, før det blev sendt til de kompetente organer. Disse sidste, dvs. præsidiet og generalsekretariatet skulle derefter tage sig af den videre

1 — Oversat fra italiensk.

behandling af forslaget i lyset af især Domstolens dom af 10. februar 1983.

Forslaget blev derfor opslået og fik yderligere fire underskrifter, mens en tidligere givet underskrift blev trukket tilbage, men efter at der var blevet taget forbehold med hensyn til aktens vedtagelse i den procedure, der var blevet benyttet, anmodede formanden den 21. og den 23. marts 1983 udvalget for forretningsordenen og for andragender om en udtalelse om fortolkningen af artikel 49. Den næstfølgende 20. maj meddelte formanden for plenarmødet Europa-Parlamentet, at forslaget var blevet tilstillet præsidiet og generalsekretariatet, og at man nu ventede på udtalelsen fra ovennævnte udvalg. Dette meddelte den 2. juni 1983 formanden, at proceduren i henhold til artikel 49 ikke var anvendelig for så vidt angik det foreliggende forslag. I mødet den 9. juni godkendte Europa-Parlamentet imidlertid en anmodning om, at udvalget på ny skulle udtale sig om fortolkningen af artikel 49.

Endelig udtalte præsidenten i plenarmødet den 10. oktober 1983, at de forbehold, der var blevet fremsat med hensyn til vedtagelsen af von Hassel-forslaget nu måtte anses for bortfaldet, og han gentog, at de kompetente organer ville undersøge den videre behandling af forslaget i lyset af dommen af 10. februar 1983 samt af bestemmelserne i tjenestemandsvedtægten. Det ser imidlertid ud til, at disse organer ikke hidtil har truffet foranstaltninger til forslagets gennemførelse.

Ved stævning af 10. juni 1983 har storhertugdømmet Luxembourg anlagt sag ved Domstolen mod Europa-Parlamentet med påstand om, at den omtvistede beslutning annulleres som følge af inkompetence.

2. Den sagsøgende regerings opfattelse er konsekvent; den har anført, at der ikke kan herske tvivl om, at Europa-Parlamentet i kraft af beføjelsen til selv at organisere sit arbejde kan vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at dette kan forløbe bedst muligt. Det er, som Domstolen har fastslået det i dommen af 10. februar 1983 ikke mindre utvivlsomt, at bestemmelser herom skal respektere staternes kompetence, dvs. kompetencen til at fastlægge institutionernes hjemsted og til i mellemtiden at angive de foreløbige arbejdssteder. Men den anfægtede beslutning holder Luxembourg uden for kredsen af arbejdssteder (den omfatter herefter kun Bruxelles og Strasbourg: jfr. punkterne D og E). Med bestemmelsen om, at der skal foretages »den mest hensigtsmæssige opdeling af generalsekretariatets personale« mellem Strasbourg og Bruxelles (jfr. punkt 1, litra b) går beslutningen desuden ud på, at Luxembourg ikke mere skal være hjemsted for sekretariatet.

Den sagsøgte institution har nedlagt påstand om frifindelse og har herved anført to grunde. Den gør først og fremmest gældende, at den omtvistede beslutning ikke er en »endelig« retsakt, der som sådan kan anfægtes ved Domstolen, idet en række medlemmer af Europa-Parlamentet har rejst tvivl om, hvorvidt beslutningen kunne vedtages i den anvendte procedure, og at udvalget for forretningsordenen og for andragender ikke har afgivet nogen endelig udtalelse om dette spørgsmål. Og det tilføjes, at selv om beslutningen anses for endelig, står det fast, at den ikke er i stand til »at have retsvirkninger«. Beslutningen udgør blot en opfordring til de kompetente organer (dvs. generalsekretariatet og præsidiet) om at træffe konkrete foranstaltninger til organisering af Europa-Parlamentets arbejde og placeringen af personale.

3. Det første af de angivne anbringender er der, efter min mening, ikke meget hold i. Ganske vist er udgangspunktet korrekt; over for den fremgangsmåde, der blev fulgt i Europa-Parlamentet ved forslagets fremsættelse blev der faktisk taget forbehold, og det blev to gange pålagt det kompetente udvalg at tage stilling til fremgangsmådens retmæssighed. Men jeg tror alligevel ikke, at tildragelser af denne art kan få nogen betydning for spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en endelig, og dermed gyldig retsakt. Som den sagsøgende regering rigtigt har anført, har nævnte udvalgs udtalelse ikke en konkret, men en generel og abstrakt karakter; det må derfor som regel udelukkes, at udtalelsen kan få følger for den fremgangsmåde, i forbindelse med hvilken den blev indhentet.

Til dette forhold, der i sig selv rækker til en forkastelse af sagsøgtes anbringende, kan man føje et andet, der efter min mening får afgørende betydning. Den retlige efterprøvelse af Parlamentets retsakter, en efterprøvelse som Domstolen har erklæret for retmæssig i dommen af 10. februar 1983, omfatter ikke de procedurer, i hvilke disse retsakter bliver til, i al fald ikke efter reglernes almindelige indhold. Det er institutionens egne organer og navnlig formanden, der påser, at procedurerne overholdes, og de mangler, der eventuelt vil kunne blive tale om, kan ikke medføre, at retsakten, der er procedurens resultat og udtrykker institutionens vilje, bliver ugyldig. Det ville derfor være spildt ulejlighed at gå ind i en detaljeret undersøgelse af den fremgangsmåde, Parlamentet fulgte ved vedtagelsen af beslutningen af 20. maj 1983. Det vil være tilstrækkeligt at fastslå, at den påtalte retsstridighed ikke, hvis den overhovedet foreligger, har en sådan beskaffenhed, at den gør nævnte beslutning mangelfuld.

4. Det andet anbringende, hvorefter den anfægtede retsakt ikke er »retsstiftende«, har større vægt. I mit forslag til afgørelse i sag 230/81, som jeg fremsatte den 7. december 1982, gav jeg udtryk for den opfattelse, at den som »Zagaribetænkningen« kendte beslutning indeholdt en egentlig bestemmelse om, at ansatte skulle overflyttes fra Luxembourg til Strasbourg og navnlig til Bruxelles. Jeg nævnte, at det ganske vist i forbindelse hermed blev pålagt Europa-Parlamentets kompetente organer at fastlægge de konkrete gennemførelsesforanstaltninger, der herved ville blive tale om; men, fastslog jeg endvidere, hermed en der ikke tale om andet end en »gennemførelse« af en afgørelse, der allerede er i stand til at afføde retsvirkninger, som også kommer til udtryk inden for institutionen (afsnit 23). Domstolen anerkendte ikke dette synspunkt, og resultatet blev derfor, at retsakten ikke antoges at være anfægtelig. Domstolen udtalte, at denne akt ikke indebar »en afgørelse vedrørende konkrete foranstaltninger, herunder navnlig vedrørende en overflytning af personale«. Der skulle først senere, hedder det, »tages stilling til konkrete foranstaltninger«. I den forbindelse må det fremhæves, at disse foranstaltninger, som det også siges i Domstolens dom, kun kan vedtages under hensyn såvel til regeringernes ret og pligt til at fastlægge institutionernes hjemsted som til Parlamentets beføjelse til at organisere sit eget arbejde (jfr. præmis 57).

Jeg har ikke til hensigt at gentage mig selv i fremstillingen af de problemer, som rejser sig af nærværende sag, der ikke indeholder noget nyt i forhold til sag 230/81. Jeg vil altså ikke endnu en gang forsøge at finde ud af, hvorledes en af Parlamentet vedtaget retsakt skal være beskaffen for, at det kan antages, at den har retsvirkninger. Hvis det antoges, at beslutningen af 20. maj 1983 havde retsvirkninger, ville den ganske bestemt kunne imødegås med, at Parlamentet ikke har haft kompetence til i medlemsstaternes sted at ændre sekretariatets hjemsted. Ordlyden er i så henseende ganske klar, og formålet kan ikke på nogen måde sløres ved en spidsfindig

fortolkning. Der er simpelt hen tale om at foretage »en fordeling« af personalet mellem Strasbourg og Bruxelles, og der er ingen grund til at undervurdere udtalelsen under store F med dens henvisning til, at Luxembourg fortsat »vil være« hjemsted for Domstolen og Investeringsbanken. Denne udtalelse er ganske vist i og for sig ikke andet end et politisk udsagn (eller ønske), men det er herefter umuligt at afvise, at viljen til at fjerne alle sekretariatets tjenestegrene fra Luxembourg hermed uden omsvøb lægges for dagen.

Jeg skal i al fald her gentage, at jeg anser problemet for løst. Som Lord Denning er jeg af den opfattelse, at »like the centurion of the Gospel, I also am a man set under authority«. Det, der her er tale om, er jo Domstolens utvetydige angivelse af, hvorledes dette spørgsmål må løses. Denne angivelse lader jeg mig vejlede af ved undersøgelsen af det andet anbringende, som den sagsøgte institution har fremført.

5. Denne undersøgelse går først og fremmest ud fra en opmærksom læsning af den anfægtede akt, der er delt i en indledning, et dispositivt afsnit, og en afslutning om de konkrete foranstaltninger til gennemførelsen af det dispositive afsnits bestemmelser. Indledningen, som jeg først og fremmest beskæftiger mig med i det omfang, den belyser de to følgende afsnit, begynder med en henvisning til Zagari-betænkningen af 7. juli 1981 (men uden også beklageligvis at give nogen henvisning til Domstolens dom, ved hvilken retmæssigheden af denne akt blev efterprøvet og i det væsentligste anerkendt), hvorefter der fremsættes tre erklæringer:

a) Europa-Parlamentet har, for så vidt tilrettelæggelsen af sit arbejde, ... ret til at træffe enhver afgørelse, som ikke kræver Rådets deltagelse eller godkendelse;

b) »alle dets mødeperioder (afholdes] i medfør af afgørelsen af 7. juli 1981 i Strasbourg, som er officielt arbejdssted for Europa-Parlamentet«, mens »udvalgenes og de politiske gruppers møder som hovedregel afholdes i Bruxelles«;

c) Luxembourg [vil] fortsat være hjemsted for rets- og finansinstitutionerne«.

I den dispositive del vedtages det: a) »at foretage den mest hensigtsmæssige opdeling af generalsekretariatets personale mellem arbejdsstederne« (det vil som angivet i indledningen sige alene mellem Strasbourg og Bruxelles); b) at »tage hensyn til denne fordeling« ved kommende nyansættelser; c) at »tage behørigt hensyn til personalets interesser (det vil naturligvis sige ved fordelingen mellem de nævnte byer af de allerede tjenestegørende tjenestemænd) ved i videst muligt omfang at lade ændringerne ske på frivillig basis og i fuldt omfang inddrage personalets repræsentanter i tilrettelæggelsen af de fornødne foranstaltninger til gennemførelse af [afgørelsen]«.

I afslutningen pålægges det endelig præsidiet »at foretage strukturelle ændringer i administrationen med henblik på en smidigere arbejdsrythme« (andet afsnit); endvidere pålægges det generalsekretæren »ufortøvet at forberede reorganiseringen i henhold til [afgørelsen]« (tredje afsnit).

Jeg har gengivet beslutningen næsten i dens helhed, idet Domstolen næsten udelukkende på grundlag af den skal fastslå, om der er tale om en retsstiftende akt. Jeg må straks sige, at efter den fastlæggelse af begrebet retsstiftende akt, Domstolen foretog i dommen af 10. februar 1983 forekommer den omtvistede

beslutning at være blottet for »ydre« retsvirkninger, dvs. retsvirkninger, der også kommer til udtryk uden for institutionen og derved griber ind i andre retssubjekters sfære. To forskellige forhold har i samme grad bidraget til at jeg er nået til dette resultat.

6. Det første forhold udspringer af den omtvistede akts afslutning. I dette udtrykkes ganske vist ønsket om at fordele personalet mellem Belgiens hovedstad og Elsass' hovedby, men lige efter, under 2, pålægges det præsidiet at foretage strukturelle ændringer i administrationen. Nævnte præsidium skal altså for at gennemføre beslutningen handle og træffe konkrete foranstaltninger, herunder forskellige almindelige foranstaltninger (som f.eks. strukturelle ændringer i administrationen) og desuden som en følge af disse foranstaltninger andre specielle foranstaltninger (såsom overførsel af enkelte ansatte).

Men, ifølge dommen af 10. februar 1983, er det netop mangelen på konkrete foranstaltninger, hvilket i det foreliggende tilfælde vil sige foranstaltninger vedrørende overførsel af personale, der er til hinder for at anse retsakten for en akt, der har virkninger udadtil, og som derfor selvstændigt kan anfægtes. Ifølge Domstolens praksis, er en retsakt, der frembyder sådanne træk som den i denne sag omhandlede retsakt en slags torso, et fragment i forhold til den processuelt afsluttede akt, i forhold til »det faktum med efterfølgende tilblivelse« der foreligger endeligt med de foranstaltninger, jeg har nævnt. Dens lovlighed kan derfor ikke efterprøves »selvstændigt«. Efterprøvelsen kan kun ske i relation til de akter, der supplerer den og kun, såfremt disse har retsvirkninger, der griber ind i tredjemands sfære og med tredjemand mener jeg her staterne som indehavere af særlige rettigheder og forpligtelser for så vidt angår institutionernes hjemsted.

Jeg har tidligere nævnt, at disse sidste akter i det foreliggende tilfælde endnu ikke har set dagens lys. Heraf følger, at den i sagen omhandlede beslutning ikke kan anfægtes.

7. For dette resultat taler også bestemmelserne i Parlamentets forretningsorden om personaleforvaltninger. Ifølge artikel 113, stk. 2, i forretningsordenen, er det generalsekretæren, der »leder« sekretariatet og dets personale, hvis sammensætning og organisation i øvrigt fastsættes af præsidiet. Ifølge stk. 3 i samme artikel er det desuden også præsidiet, der »efter høring af det kompetente udvalg« fastsætter antallet af tjenestemænd og øvrige ansatte og regulativerne for deres administrative og finansielle stilling«.

Efter min mening giver disse bestemmelser en oplysning, der må tillægges stor betydning: det er ikke Europa-Parlamentet i dets egenskab af forsamling, der vedtager de konkrete bestemmelser om tjenestegrenenes organisation og personalets tjenestesteder; det er to forskellige organer, nemlig generalsekretariatet og præsidiet, der varetager denne opgave. Dette giver klart nok endnu et argument mod det synspunkt, hvorefter den heromhandlede beslutning er en retsstiftende og anfægtelig akt. Men man må endelig ikke tage fejl, det er ikke min mening hermed at hævde, at Europa-Parlamentet ikke selv umiddelbart kan udøve de beføjelser, der ved artikel 113 er tillagt de to andre organer. Det eneste jeg siger, er, at hvis man ønsker tingene på denne måde — og i enhver håndbog i forvaltningslære kan man læse, at det ikke er tilrådeligt — må man i al fald foretage en ændring af forretningsordenen. Mig bekendt har man hidtil ikke gennemført en sådan ændring.

At det forholder sig som anført bekræftes i øvrigt af de udtalelser, som formanden for Europa-Parlamentet fremkom med i plenarmøderne den 10. marts

og den 10. oktober 1983. Hr. Dankert meddelte Europa-Parlamentet beslutningens ordlyd og gav oplysninger om, hvorledes sagerne stod med hensyn til vedtagelsesproceduren, og han fastslog og gentog senere i den forbindelse, at ved den videre behandling af beslutningen ville Parlamentets kompetente organer undersøge beslutningens tekst i lyset af især dommen fra De europæiske Fællesskabers Domstol af 10. februar 1983. Disse udtalelser beviser, at den omtvistede akt i givet fald vil blive gennemført under iagttagelse af de i Domstolens dom fastlagte grundsætninger. Af større betydning for den argumentation, jeg har valgt at gå ind for, er det imidlertid, at udtalelserne også beviser, at de organer, der skal udstede bestemmelser om personalespørgsmål ikke har måttet afgive deres beføjelser til Europa-Parlamentet, og i og med, at beslutningen først vil få retsvirkninger, når den er blevet fulgt op af konkrete foranstaltninger vedrørende tjenestegrenenes organisation og personalets stationering.

8. Af de anførte grunde foreslår jeg Domstolen at frifinde Europa-Parlamentet for storhertugdømnmet Luxembourgs påstand i henhold til den til Domstolens justitskontor den 10. juni 1983 indgivne stævning.

Med hensyn til sagens omkostninger finder jeg, at der i den foreliggende sag foreligger særlige grunde, der bør medføre, at omkostningerne i det hele ophæves. Disse grunde mener jeg først og fremmest at kunne udlede af den tvetydighed, der præger formuleringen af den omtvistede akt; de anvendte ord har efter min mening rimeligt kunnet føre til slutninger om, at der var tale om en retsstiftende akt, der som sådan kunne anfægtes. For den foreslåede løsning — der i øvrigt svarer til Domstolens afgørelse i dommen af 10. februar 1983 (jfr. dennes præmis 65) — taler desuden den uoverensstemmelse netop med hensyn til den anfægtede akts retsstiftende karakter, der dengang kom til at foreligge, generaladvokatens opfattelse og den af Domstolen valgte løsning.