DOMSTOLENS DOM
av den 28 november 1991*

Förenade målen C-213/88 och C-39/89

Storhertigdömet Luxemburg, först företrätt av direktören Ronald Mayer och därefter av direktören Alphonse Berns, båda vid avdelningen för internationella ekonomiska relationer vid utrikesministeriet, båda i egenskap av ombud, biträdda av advokaten André Elvinger, Luxemburg, med delgivningsadress i Luxemburg hos den sistnämnde, 15, Côté d'Eich,

sökande,

mot

Europaparlamentet, företrätt av juridiska rådgivarna Francesco Pasetti Bombardella och Jorge Campinos, biträdda av Christian Pennera, rättstjänsten, samtliga i egenskap av ombud, samt av advokaten Michel Waelbroeck, Bryssel, med delgivningsadress hos Europaparlamentets generalsekretariat, Kirchberg,

svarande.

Talan avser ogiltigförklaring av Europaparlamentets presidiums beslut av den 1 och 2 juni 1988, med rubriken "Informations- och presstjänsten i Bryssel" och samma presidiums beslut av den 15 juni 1988 med rubriken "Not rörande prognosen på medellång sikt avseende Europaparlamentets verksamhet på de tre ordinarie arbetsplatserna" samt av Europaparlamentets resolution av den 18 januari 1989 om säte för institutionerna och Europaparlamentets huvudsakliga arbetsplats (EGT C 47, s. 88, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena Sir Gordon Slynn, R. Joliet, F. A. Schockweiler och P. J. G. Kapteyn samt domarna G. F. Mancini, J. C. Moithino de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias och M. Díez de Velasco,

* Rättegångsspråk: franska.

generaladvokat: C. O. Lenz,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört parternas muntliga yttranden vid sammanträde den 31 januari 1991 och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande vid sammanträde den 25 april 1991,

meddelar följande

dom

1 Genom två ansökningar, som kom in till domstolens kansli den 1 augusti 1988 respektive den 16 februari 1989, har Luxemburg i enlighet med artiklarna 31 och 38 i EKSG-fördraget, artikel 173 i EEG-fördraget och artikel 146 i Euratomfördraget yrkat ogiltigförklaring av dels Europaparlamentets presidiums beslut av den 1 och 2 juni 1988 angående informations- och presstjänsten i Bryssel och samma presidiums beslut av den 15 juni 1988 med rubriken "Not angående de medelfristiga prognoserna för Europaparlamentets verksamhet på de tre ordinarie arbetsplatserna" (mål C-213/88), dels Europaparlamentets resolution av den 18 januari 1989 om säte för institutionerna och Europaparlamentets huvudsakliga arbetsplats (EGT C 47, s. 88) (mål C-39/89).

Ansökan i mål C-213/88

2 Parlamentets presidiums beslut av den 1 och 2 juni 1988 antogs på grundval av en rapport från parlamentets generalsekreterare, som behandlades den 15 och 17 december 1987 och i enlighet med vilken det på begäran av det utvidgade presidiet skulle vidtas nödvändiga åtgärder för att förstärka informationstjänsten i Bryssel. Beslutet utgörs av flera dokument.

3 Det framgår av ett utdrag ur protokollet från parlamentets presidiums sammanträde den 1 juni 1988 med rubriken "Informations- och presstjänsten i Bryssel (dokument PE 122.508/Bur.) att presidiet tagit del av en rapport av

den 19 maj 1988 från ad hoc-gruppen "Information", med rubriken "Förstärkning av informationstjänsten i Bryssel" (PE 122.503/Bur.), uttalat sitt gillande beträffande de i rapporten förordade allmänna riktlinjerna och gett generalsekreteraren i uppdrag att se till att de förutsättningar som var nödvändiga för genomförandet av de antagna förslagen uppfylldes.

4 Det framgår av rapporten i fråga att "den centrala pressavdelningen skall hållas strikt åtskild från informationskontoret i Bryssel" och att "denna tjänst (dvs. den centrala pressavdelningen) vid genomförandet av sina uppgifter kan räkna med bistånd från de avdelningar av publikationsbyrån som överförts till Bryssel". Ad hoc-gruppen drog slutsatsen att "en sammanhängande förstärkning av informationsverksamheten i Bryssel kräver en snar förflyttning av ett visst antal tjänstemän i avvaktan på den framtida utvecklingen". Ad hoc-gruppen ansåg i synnerhet att "vissa av publikationsbyråns språkavdelningar, som för närvarande är placerade i Luxemburg, måste förflyttas etappvis - om så bara under en övergångsperiod - och att förflyttningen därvid måste ske på ett sådant sätt att berörda personalgruppers geografiska enhet bevaras och att ordinarie verksamhet hålls på oförändrad nivå". Efter den förflyttning av publikationsbyråns engelska avdelning som enligt ett av presidiet den 15 december 1987 fattat beslut var avsedd att äga rum den 1 september 1988, skulle enligt denna plan förflyttning ske den 1 januari 1989 av den portugisiska avdelningen, vars fyra tjänstemän i detta avseende hade uttalat sitt gillande. Förflyttning av övriga språkavdelningar är också planerad.

5 Av ad hoc-gruppens rapport framgår att:

"för förflyttningen av tjänstemän till Bryssel gäller fyra grundläggande förutsättningar, nämligen:

a) det rättsläge som skapats av domstolens dom enligt vilken förflyttning av hela avdelningar är förbjuden,

b) frivillighetskriteriet, som innebär krav på berörda tjänstemäns samtycke,

c) de tekniska förhållandena i Bryssel (tillgång till lokaler och teknisk utrustning) samt

d) de funktionella aspekterna (åtgärdernas effektivitet, upprätthållandet av den viktiga verksamhet som utförs av de avdelningar som skall förflyttas etc.)."

6 Ovannämnda beslut av den 15 juni 1988 utgörs av punkt 4.1 i parlamentets presidiums sammanträdesprotokoll med rubriken "Not angående den medelfristiga prognosen för Europaparlamentets verksamhet på de tre ordinarie arbetsplatserna".

7 I ifrågavarande protokoll antecknade presidiet för det första flera noter från generalsekreteraren och generaldirektoratet för administration angående den medelfristiga prognosen för Europaparlamentets verksamhet på de tre arbetsplatserna, angående fortskridandet av pågående fastighetsprojekt i Bryssel och Strasbourg samt angående fortskridandet av byggnadsarbetena såvitt gäller de fastigheter som är avsedda för parlamentets och dess organ på de ordinarie arbetsplatserna. Presidiet noterade även protokollsutdraget från det presidiesammanträde vid vilket generalsekreteraren fick i uppdrag att "söka efter ytterligare kontor och sammanträdeslokaler i Bryssel" samt ordförandens skrivelse om mötet mellan ordförandena för parlamentsutskotten angående de olika utskottens behov i Bryssel.

8 I samma beslut godkände presidiet vidare innehållet i generalsekreterarens not av den 6 juni 1988, i vilken föreslogs dels "att artikel 37 i arbetsordningen (dvs. parlamentets arbetsordning) tillämpas i större omfattning, så att beslutanderätten kan delegeras till utskotten", dels "att antalet sammanträdeslokaler i Bryssel utökas och att det inrättas en lokal som samtidigt kan rymma flera utskott eller ett stort utskott som har befogenhet att fatta beslut på parlamentets vägnar. Det måste dock ankomma på parlamentet att godkänna besluten i fråga, som fattats utan debatt".

9 Efter att ha hört olika anföranden beslutade presidiet slutligen att bl.a.:

— tillstyrka vissa fastighetsprojekt i Bryssel,

— ge generalsekreteraren i uppdrag att, i enlighet med dennes not till presidiet, vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att parlamentets nya lokaler skulle kunna tas i bruk under 1990,

— godkänna generalsekreterarens riktlinjer för rationaliseringen av parlamentets verksamhet.

Ansökan i mål C-39/89

10 I ovannämnda resolution av den 18 januari 1989 konstaterade parlamentet att medlemsstaternas regeringar ännu inte uppfyllt förpliktelsen att fastställa säte för gemenskapens institutioner i enlighet med artikel 77 i EKSG-fördraget, artikel 216 i EEG-fördraget och artikel 189 i Euratomfördraget. Parlamentet fann att det, så länge som ett sådant beslut inte fattats för fullgörandet av de ytterligare, betydande uppgifter som parlamentet tilldelats genom Europeiska enhetsakten samt för det samtidiga utövandet av de lagstiftnings-, budget- och kontrollfunktioner som det tilldelats genom de tidigare fördragen, var nödvändigt att genomföra en större omorganisation och en begränsning av den nuvarande uppdelningen av dess verksamhet och personal på tre arbetsplatser. I resolutionen angavs bl.a. följande.

"... Europaparlamentet ...

7. beslutar till följd därav ... att skapa mer tillfredsställande förutsättningar för fullgörandet av dess uppgifter i enlighet med de förpliktelser som åligger parlamentet enligt gemenskapslagstiftningen och i enlighet med den självklara rätt som varje parlament som valts genom allmänna direkta val har,

...

9. ger presidiet i uppdrag att så snart som möjligt, med beaktande av övervägandena i punkterna 2 och 3, vidta nödvändiga åtgärder för att parlamentet skall få tillgång till all den personal och alla de faciliteter som det behöver för att rationellt och effektivt kunna fullgöra sina uppgifter på de platser där parlamentets plenarsammanträden och övriga parlamentssammanträden hålls,

10. finner i synnerhet att det för parlamentets goda funktion är nödvändigt att detta har tillgång till personal som är placerad i Bryssel och som är verksam inom följande områden:

— utskott och delegationer,

— information och press,

— utredningar och forskning,

samt till

— övrig personal som huvudsakligen skall arbeta direkt för en viss parlamentsledamot och

— den personal vars kontroll- och stödfunktioner kräver att den arbetar på samma plats som ovannämnda avdelningar,

11. drar slutsatsen att det för att parlamentet skall kunna fullgöra sina utökade uppgifter har blivit nödvändigt att hålla extra plenarsammanträden som under en eller flera veckor sammanfaller med de sessioner som avsatts för utskottens eller de politiska gruppernas sammanträden,

...

16. ger ordföranden, generalsekreteraren, presidiet, utvidgade presidiet och kvestorerna i uppdrag att snabbt vidta alla nödvändiga åtgärder, bl.a. samråd med personalen, för att genomföra i resolutionen föreskrivna åtgärder, särskilt genom förhyrning eller köp av nya fastigheter och uppsägning av hyresavtal som det inte längre finns behov av,

17. betonar den trängda situation som parlamentet befinner sig i och understryker nödvändigheten med de i punkterna 9, 10 och 11 angivna förändringarna så snart det finns tillgång till nödvändiga faciliteter".

11 Storhertigdömet Luxemburg har yrkat att resolutionen i dess helhet, men framför allt de ovannämnda punkterna 7, 9, 10, 16 och 17, skall ogiltigförklaras.

12 För en utförligare redogörelse för relevanta rättsregler och för omständigheterna i tvisten, rättegångens förlopp samt parternas grunder och argumentation hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

Upptagande till sakprövning

Upptagande till sakprövning i mål C-213/88

13 Parlamentet har bestritt att talan kan tas upp till prövning med motiveringen att presidiets båda beslut som åsyftas i denna talan utgör sådana rättsakter som rör parlamentets interna organisation och att sådana rättsakter i enlighet med fast rättspraxis inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. I detta hänseende hänvisar parlamentet särskilt till ett beslut av den 4 juni 1986 i mål 78/85 Groupe des droites européennes mot Europaparlamentet, Rec. s. 1753, och en dom av den 22 september 1988 i förenade målen 358/85 och 51/86 Frankrike mot Europaparlamentet, Rec. s. 4821.

14 Storhertigdömet Luxemburg har gjort gällande att denna invändning tidigare tillbakavisats av domstolen i domar av den 10 februari 1983 och 10 april 1984 i mål 230/81 respektive 108/83 Luxemburg mot Europaparlamentet, Rec. s. 255 respektive Rec. s. 1945, vilka gällde parlamentsresolutioner angående parlamentets säte och arbetsplatser. Luxemburg har vidare anfört att de av parlamentet omnämnda domarna gällde dels inrättandet av en undersökningskommission, dels anordnandet av en debatt om aktuella frågor och därför inte kan anses innebära en ändring av rättspraxis.

15 Vid avgörandet av om en rättsakt kan bli föremål för talan enligt artikel 173 första stycket i fördraget skall det först erinras om att det enligt fast rättspraxis är rättsaktens innehåll snarare än dess form som skall granskas samt att det enligt denna även skall undersökas om rättsakten syftar till att få rättsverkningar (dom av den 27 september 1988 i mål 114/86 Förenade kungariket mot Kommissionen, punkt 12, Rec. s. 5289).

16 Det skall emellertid fastslås att frågan om huruvida besluten av den 1 och 2 juni samt den 15 juni 1988 uteslutande gäller den interna organisationen av parlamentets avdelningar och arbete och huruvida besluten får rättsverkningar gentemot tredje man oupplösligt sammanhänger med prövningen av deras innehåll och följaktligen med prövningen i sak. Talan i mål C-213/88 skall alltså upptas till sakprövning.

Upptagande till sakprövning i mål C-39/89

17 Parlamentet har gjort gällande att denna talan inte kan tas upp till prövning dels på grund av att ansökan är ofullständig, dels på grund av den angripna rättsaktens karaktär såsom utgörande en resolution som helt saknar bindande verkan.

Invändningen om ansökans ofullständighet

18 Parlamentet har gjort gällande att ansökan inte uppfyller kraven enligt artikel 38.1 i rättegångsreglerna för domstolen. Parlamentet har därvid gjort gällande att enbart det förhållandet att en institution saknar behörighet eller åsidosätter bestämmelser i fördraget inte är tillräckligt för att bestrida lagenligheten hos en rättsakt från samma institution. Att anse en sådan ansökan tillåtlig skulle i själva verket innebära att bevisbördan omkastades och att svaranden skulle tvingas bevisa att rättsakten i fråga inte innebar något befogenhetsöverskridande.

19 Enligt den luxemburgska regeringen uppfyller ansökan mer än väl de formella kraven enligt artikel 38.1, eftersom den klart anger föremålet för talan, vilket omfattar resolutionen i dess helhet, men framför allt vissa punkter i densamma, och på ett detaljerat sätt anger de åberopade grunderna, dvs. parlamentets överskridande av sina befogenheter och åsidosättandet av proportionalitetsprincipen. Sökanden anser vidare att parlamentets argumentering baseras på en felaktig bedömning av rättsläget, eftersom denna är inriktad på bevisningen i fråga om de i ansökan anförda påståendena, vilket fullständigt saknar betydelse för frågan om huruvida ansökan uppfyller formkraven.

20 Det skall framhållas att det klart framgår av ansökan att kraven enligt artikel 38.1 i rättegångsreglerna är uppfyllda, eftersom den innehåller sökandens namn och adress, motparten, föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna såväl som yrkandena.

21 Det skall även konstateras att den angripna resolutionen bifogats ansökan i enlighet med bestämmelserna i artikel 38.4 i rättegångsreglerna och att det inte ålåg sökanden att inkomma med uppgift om den bevisning som åberopas, eftersom det i detta skede av förfarandet saknades ett konkret bestridande. Följaktligen saknas anledning att pröva den av parlamentet väckta frågan om bevisbördan, eftersom, som den luxemburgska regeringen har framhållit, det

här är fråga om huruvida ansökan uppfyller formkraven och inte huruvida denna är välgrundad eller inte.

22 Denna invändning kan följaktligen inte godtas.

Invändningen som grundar sig på den angripna rättsaktens karaktär

23 Parlamentet har erinrat om att domstolen i en dom av den 11 juli 1985 i förenade målen 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 och 10/84 Salerno mot Rådet och Kommissionen, punkt 59, Rec. s. 2523, förklarat att en resolution inte är bindande. Enligt parlamentet kan den omtvistade resolutionen inte bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, eftersom den inte har karaktären av ett avgörande. Parlamentet har vidare gjort gällande att resolutionen i fråga, om det kan antas att denna har vissa rättsverkningar, klart faller inom ramen för parlamentets rätt att bestämma sin interna organisation och därför inte omfattas av någon domstolskontroll. Slutligen har parlamentet hävdat att den i förevarande mål omtvistade resolutionen inte kan anses ha några rättsverkningar, eftersom den inte är tillräckligt precis i fråga om det exakta antalet förslag som framlagts i densamma.

24 Det skall anmärkas att bedömningen av den omtvistade resolutionens rättsverkan oskiljbart sammanhänger med prövningen av dess innehåll (ovannämnda dom av den 10 februari 1983 i mål 230/81, punkt 30, Rec. s. 255).

25 I detta hänseende är det tillräckligt att konstatera att den omtvistade resolutionen i ovannämnda dom i Salerno-målet innehöll ett yttrande från parlamentet angående ett förslag till en kommissionsförordning och att denna endast utgjorde en etapp i förfarandet för utarbetande av gemenskapsnormer, medan den i förevarande mål åsyftade resolutionen anger de åtgärder som är oundgängliga för en större omorganisation och en begränsning av den nuvarande uppdelningen av parlamentets verksamhet och personal på tre arbetsplatser.

26 Särskilt anges i punkt 10 i resolutionen vilken personal som är ansvarig för vissa uppgifter och vars närvaro i Bryssel enligt parlamentets uppfattning är nödvändig och ges i punkt 16 i uppdrag åt ordföranden, generalsekreteraren, presidiet och kvestorerna att snabbt vidta alla åtgärder som krävs för att genomföra resolutionen, särskilt då det gäller fastighetsfrågan.

27 Det skall således slås fast att den angripna resolutionen har karaktären av ett avgörande och att dess verkningar eventuellt kan påverka de garantier som såvitt gäller storhertigdömet Luxemburg följer av bestämmelserna om parlamentets säte och arbetsplatser i enlighet med domstolens tolkning av desamma.

28 Följaktligen kan inte heller denna invändning godtas, varför invändningen om rättegångshinder inte kan godtas i någon del.

Saken

29 Det skall för det första anmärkas att parlamentet på grund av den interna organisationsbehörighet som parlamentet har genom artikel 25 i EKSG-fördraget, artikel 142 i EEG-fördraget och artikel 112 i Euratomfördraget, är berättigat att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa sin goda funktion och genomförandet av sina förfaranden. I enlighet med den regel som ålägger medlemsstaterna och gemenskapsinstitutionerna ömsesidiga skyldigheter till lojalt samarbete och som bl.a. kommer till uttryck i artikel 5 i EEG-fördraget måste dock parlamentet i sina beslut respektera medlemsstaternas regeringars behörighet att fastställa säte för institutionerna och de provisoriska beslut som i detta hänseende redan fattats under mellantiden (dom av den 10 februari 1983 i ovannämnda mål 230/81, punkt 38).

30 För det andra skall det anmärkas att det i artikel 4 i beslutet av den 8 april 1965 om lokaliseringen tills vidare av vissa av gemenskapernas institutioner och avdelningar (EGT 152, s. 18, fransk version; svensk specialutgåva del 01, volym 01) föreskrivs att "Europaparlamentets generalsekretariat och dess avdelningar skall vara kvar i Luxemburg". Det skall också understrykas att domstolen i ovannämnda dom uttalade att parlamentet på de olika arbetsplatserna utanför den plats där dess sekretariat är beläget måste kunna upprätthålla den infrastruktur som krävs för att säkerställa att parlamentet på alla dessa platser kan fullgöra sina uppgifter enligt fördragen. Inom dessa gränser kan därför upprättandet av en sådan infrastruktur utanför den plats där sekretariatet är beläget anses förenligt med de ovan angivna principerna, som reglerar medlemsstaternas och parlamentets respektive behörighet på området (dom av den 10 februari 1983 i ovannämnda mål 230/81, punkt 54). Domstolen tillade emellertid att varje beslut om att helt eller delvis i rättsligt eller faktiskt hänseende förflytta parlamentets generalsekretariat eller dess

avdelningar skulle utgöra ett åsidosättande av artikel 4 i ovannämnda beslut av den 8 april 1965 och av de försäkringar som genom detta beslut var avsedda att ges Storhertigdömet Luxemburg (dom av den 10 februari 1983 i ovannämnda mål 230/81, punkt 55).

31 Mot bakgrund av dessa överväganden skall det prövas om de omtvistade besluten och den omtvistade resolutionen ligger inom de gränser som gäller för parlamentets interna organisationsbehörighet.

Beslutet av den 1 och 2 juni 1988

32 Den luxemburgska regeringen har gjort gällande att inrättandet av en självständig avdelning i Bryssel med beteckningen central pressavdelning inte utgör den infrastruktur som krävs för att säkerställa att parlamentet på arbetsplatsen i Bryssel kan fullgöra sina uppgifter enligt fördragen. Regeringen i fråga anser vidare att förflyttningen av publikationsbyråns portugisiska översättningsavdelning utgör en otillåten förflyttning av en administrativ enhet i strid med ovannämnda beslut av den 8 april 1965, eftersom den sker som ett led i en översiktsplan och inte uppfyller kravet på att infrastrukturen skall vara nödvändig för parlamentsarbetets goda funktion. Samma regering har dessutom framhållit att det samband som etablerats mellan den centrala pressavdelningen och publikationstjänstens avdelningar inte tar hänsyn till det förhållandet att byrån för publikationer skall vara placerad i Luxemburg, vilket har bekräftats i artikel 8 i ovannämnda beslut av den 8 april 1965.

33 Parlamentet har gjort gällande att den centrala pressavdelningen – även om beslutet av den 1 och 2 juni 1988 i detta hänseende eventuellt brister i klarhet – har varit verksam i Bryssel sedan 1980 oberoende av informationskontoret som befinner sig i samma stad. Följaktligen är, enligt svaranden, föremålet för beslutet inte inrättandet utan utvidgandet av nämnda avdelning vilken, om en utvidgning inte sker, inte längre kan genomföra sitt uppdrag att sprida information med avseende på parlamentets omfattande befogenheter och utvecklingen av dess verksamhet i denna stad.

34 Det skall slås fast att det ankommer på varje institution att, med förbehåll för de enligt gemenskapsrätten fastlagda gränserna, bestämma metoderna, tillvägagångssätten och medlen för sin informationspolitik. Nödvändigheten av en skyldighet att informera allmänheten om en institutions verksamhet är emellertid desto större då det är fråga om ett parlament som valts genom

allmänna direkta val och som å sina väljares vägnar deltar i lagstiftningsförfarandet.

35 Det skall tilläggas att de uppgifter som anförtrotts den centrala pressavdelningen, i enlighet med beskrivningen i ovannämnda ad hoc-grupps rapport, har en tydlig anknytning till den politiska verksamhet inom parlamentet som försiggår i Bryssel. Denna handlar nämligen om:

— att tillvarata kontakterna med den i Bryssel ackrediterade europeiska pressen,

— att redigera och sända den dagliga informationen om utskottens och delegationernas arbete,

— att leda nyhetstjänsten och förvalta det framtida datanätet Epistel, vars förverkligande bör påskyndas,

— att samarbeta med de politiska gruppernas informationsavdelningar och

— att inrätta faciliteterna och organisera strukturerna för mottagandet av de journalister som ackrediteras på parlamentets olika arbetsplatser samt att förvalta presslokalen i Bryssel.

36 Till följd härav och i den mån som en betydande del av parlamentets verksamhet försiggår i Bryssel, där ett stort antal journalister är ackrediterade, skall en utvidgning av pressavdelningen i denna stad, som är nödvändig för att parlamentet skall kunna fullgöra sin uppgift att sprida information, inte anses innebära ett överskridande av utrymmet för den handlingsfrihet parlamentet har vid utövandet av sin interna organisationsbehörighet.

37 Härav följer att placeringen av fyra tjänstemän från publikationsbyråns portugisiska avdelning vid den centrala pressavdelningen skall anses utgöra en åtgärd som svarar mot nödvändigheten av att utvidga nämnda avdelning.

38 Inte heller kan det av den luxemburgska regeringen framförda argumentet mot förflyttningen av personal från publikationsavdelningen som grundar sig på att byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer är placerad i Luxemburg godtas. Det förhållandet att parlamentets sekretariat förfogar över en del av avdelningarna för kopiering och distribution av dokument som är avsedda för eller har upprättats av utskotten och de politiska grupperna svarar nämligen mot kravet att i detta hänseende

upprättahålla en nödvändig tjänst på den plats där utskottens och de politiska gruppernas sammanträden äger rum.

39 Yrkandet om ogiltigförklaring av beslutet av den 1 och 2 juni 1988 skall således ogillas.

Beslutet av den 15 juni 1988

40 Genom det omtvistade beslutet tillstyrkte parlamentets presidium två fastighetsprojekt i Bryssel och godkände en not från generalsekretariatet av den 6 juni 1988, enligt vilken parlamentet skulle söka efter ytterligare cirka trehundra till trehundrafemtio kontor, två eller tre sammanträdeslokaler med minst tvåhundra till tvåhundrafemtio platser, med plats för sammanträden med stora politiska grupper och i förekommande fall för överläggningar av flera parlamentariska utskott församlade till ett gemensamt sammanträde, samt de lokaler som behövdes för kopierings- och distributionsverksamheten. Syftet med de av presidiet i nämnda beslut godkända fastighetsprojekten var att få dessa lokalbehov tillgodosedda.

41 Den luxemburgska regeringen anser att de av presidiet godkända fastighetsprojekten, även om de motiveras av nödvändigheten att kunna hysa ett "stort utskott", i grund och botten endast utgör en prolongering av besluten om förflyttning av avdelningar och som sådana inte motsvarar behovet av en nödvändig infrastruktur utan innebär ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Enligt samma regering tillkommer beslutet om tillsättande av ett "stort utskott" nämligen inte presidiet utan själva parlamentet, varför denna möjlighet är av hypotetisk och framtida karaktär.

42 Det framgår av generalsekreterarens not och presidiets beslut att parlamentets målsättning är att ställa ett tillräckligt stort antal kontor och sammanträdeslokaler till förfogande för ledamöterna, de politiska grupperna och generalsekretariatet. Denna målsättning kan parlamentet emellertid eftersträva inom ramen för sin interna organisationsbehörighet.

43 Som parlamentet har anmärkt omfattas för övrigt det av presidiet i det omtvistade beslutet och av generalsekreteraren använda begreppet "stort utskott" av förfarandet i artikel 37 i parlamentets arbetsordning och har detta begrepp aldrig gett upphov till någon som helst kritik från medlemsstaterna eller rådet. Med tillämpning av denna bestämmelse kan parlamentet vid

plenarsammanträde hänskjuta en begäran om yttrande eller ett samråd till behörigt utskott med beslutsbefogenhet.

44 Det skall understrykas att sammanträdena under vilka utskotten fattar beslut är offentliga, vilket förutsätter att allmänheten och i förekommande fall representanterna för pressen har tillgång till ett tillräckligt stort antal platser. Vid sammanträden där flera parlamentsutskott deltar krävs också en rymlig lokal. Användandet av ett sådant förfarande tillhör klart parlamentsarbetets interna organisation och kan därför inte bli föremål för domstolsprövning (ovannämnda dom av den 22 september 1988, Frankrike mot parlamentet, punkt 17).

45 Yrkandet om ogiltigförklaring av beslutet av den 15 juni 1988 skall således ogillas, varför talan i mål C-213/88 skall ogillas i sin helhet.

Parlamentets resolution av den 18 januari 1989

46 Den luxemburgska regeringen anser att parlamentet genom att anta den omtvistade resolutionen har överskridit gränserna för sin behörighet, som dessa fastställts av domstolen i ovannämnda domar av den 10 februari 1983 i mål 230/81 och den 10 april 1984 i mål 108/83, och gjort intrång i medlemsstaternas regeringars behörighet att fastställa säte och provisoriska arbetsplatser för institutionerna. Parlamentet har därmed åsidosatt bestämmelserna i fördragen och reglerna för dessas tillämpning, särskilt artikel 4 i ovannämnda beslut av den 8 april 1965. Parlamentet har samtidigt kränkt proportionalitetsprincipen.

47 Den luxemburgska regeringen har i detta hänseende gjort gällande att placeringen i Bryssel av hela den personal som är knuten till utskotten och delegationerna och av den personal som ansvarar för informations- och presstjänsten samt förflyttningen till Bryssel av personal med kvalificerade utrednings- och forskningsuppgifter inte uppfyller det av domstolen fastställda kravet på "nödvändig infrastruktur". Denna ståndpunkt gäller även i fråga om den övriga personal som omnämns i sista strecksatsen i punkt 10 i resolutionen. Den omständigheten att besluten om förflyttning av personal inte är förenliga med fördragen medför dessutom att även de åtgärder som vidtagits för förhyrning eller köp av nya fastigheter och för uppsägning av hyresavtal som inte längre anses nödvändiga är oförenliga med fördragen.

48 Parlamentet har motiverat vidtagandet av de omtvistade åtgärderna med att dess arbetsbörda och demokratiska ansvar ökat framförallt efter Enhetsaktens ikraftträdande. Parlamentet har konstaterat att dess ledamöter i praktiken i allt högre grad bor i Bryssel för att där kunna upprätthålla kontakterna med kommissionen och rådet, varför den personal som redan finns i Bryssel eller har förflyttats dit är nödvändig för de i punkt 10 i resolutionen angivna avdelningarnas goda funktion. Enligt parlamentet tillkommer det i detta hänseende parlamentet att avgöra vilka tjänstemän som är nödvändiga att placera i Bryssel och åligger det sökanden att bevisa att den sålunda inrättade infrastrukturen inte är nödvändig.

49 Enligt parlamentet är dessutom begreppet god funktion föränderligt. Parlamentet anser, dock utan att ifrågasätta medlemsstaternas behörighet att fastställa säte för institutionerna, att så länge som dessa fortsätter med sin med avseende på artikel 5 i EEG-fördraget klandervärda hårdnackade passivitet, måste området för parlamentets interna organisationsbehörighet, i synnerhet såvitt gäller dess arbetsplatser, i motsvarande omfattning ges en vidare tolkning.

50 Den luxemburgska regeringen har i detta avseende genmält att det genom fördragen införda rättssystemet inte innehåller någon föreskrift om att talan kan föras mot en sådan förment passivitet från medlemsstaternas sida, som för övrigt inte kan läggas någon enskild regering till last. Samma regering har vidare anfört att ett medlemsstaternas partiella utövande av de befogenheter som de tilldelats i fördragen såvitt gäller institutionernas säte under alla omständigheter inte kan leda till en utökning av parlamentets befogenheter.

51 Som svar på parlamentets påståenden om medlemsstaternas passivitet skall inledningsvis erinras om att domstolen i ovannämnda dom av den 10 februari 1983 i mål 230/81 konstaterade att medlemsstaternas regeringar vid flera tillfällen fattat beslut om fastställande av provisoriska arbetsplatser för institutionerna på grundval av artikel 77 i EKSG-fördraget, artikel 216 i EEG-fördraget och artikel 189 i Euratomfördraget.

52 Det är ostridigt att medlemsstaternas regeringar ännu inte har fullgjort sin skyldighet att i enlighet med ovannämnda bestämmelser i fördraget slutgiltigt fastställa säte för institutionerna. Denna omständighet innebär emellertid, som för övrigt angetts i ovannämnda dom, ingalunda en utvidgning av parlamentets handlingsfrihet vid dess utövande av sin interna organisationsbehörighet. Följaktligen måste parlamentet respektera medlemsstaternas

regeringars behörighet att fastställa säte för institutionerna såväl som de under mellantiden i detta hänseende fattade provisoriska besluten.

53 Det skall framhållas att parlamentet har medgett att syftet med ifrågavarande resolution inte var att föreskriva om förflyttning av generaldirektorat och att de i resolutionen åsyftade åtgärderna endast skulle tillämpas i den mån som det var fråga om för institutionens goda funktion nödvändiga strukturer.

54 Såvitt gäller den personal som är knuten till utskotten och delegationerna skall det erinras om att domstolen i tidigare domar har fastslagit att parlamentets praxis att hålla utskottssammanträden och sammanträden med de politiska grupperna i Bryssel aldrig ifrågasatts av någon medlemsstat (ovannämnda dom av den 10 februari 1983 i mål 230/81, punkt 48). Det är därför med rätta som parlamentet finner det nödvändigt att det i Bryssel finns tillgång till för dessa sammanträden nödvändig personal.

55 Såvitt gäller personal som är ansvarig för informations- och pressverksamheten följer av ovanstående överväganden i fråga om den centrala pressavdelningen att det är befogat att de enheter som ansvarar för kontakterna med pressen och för information i största allmänhet har tillgång till nödvändig personal.

56 Såvitt gäller den personal som är verksam inom utredningar och forskning har parlamentet hävdat att berörda avdelningar arbetar direkt med parlamentsledamöterna och att det är viktigt att dessa alltid har tillgång till nödvändig fackkunnig personal och till biblioteket. Det måste anses tillkomma parlamentet att inom ramen för sin interna organisationsbehörighet bedöma nödvändigheten av en förflyttning av den personal som behövs för fullgörandet av denna avdelnings uppgifter.

57 Såvitt gäller i punkt 10 i resolutionen omnämnd övrig personal är det tillräckligt att anmärka att det först och främst är fråga om personer som huvudsakligen skall arbeta direkt för en viss parlamentsledamot. Det är dessutom fråga om personer vars kontroll- och stödfunktioner kräver att de arbetar på samma plats som övriga i punkt 10 i resolutionen angivna avdelningar. Det skall medges att det i båda dessa fall endast är fråga om en begränsad del av denna personalgrupp inom parlamentet.

58 Det skall följaktligen fastslås att den förflyttning av personal som följer av den omtvistade resolutionen inte innebär ett överskridande av den handlingsfrihet som parlamentet har inom ramen för sin interna organisations-

behörighet. Det har således inte kunnat styrkas att dessa förflyttningar fått en sådan omfattning att de står i strid med de beslut som fattats av medlemsstaternas regeringar och i synnerhet med artikel 4 i ovannämnda beslut av den 8 april 1965.

59 De beslut angående fastighetsfrågan som kan komma att fattas vid genomförandet av resolutionen är endast av underordnad betydelse för tvisten, i enlighet med vad den luxemburgska regeringen uttryckligen har medgett, och kan därför inte läggas till grund för att ifrågasätta lagenligheten av den angripna resolutionen.

60 Den grund som stöder sig på parlamentets bristande behörighet kan följaktligen inte godtas.

61 Av ovanstående överväganden sammantaget följer att även talan i mål C-39/89 skall ogillas.

Rättegångskostnader

62 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökanden har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Sökanden skall ersätta rättegångskostnaderna.

Due Slynn Joliet Schockweiler Kapteyn

Mancini Moithino de Almeida Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 28 november 1991.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande