



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

Комисия по конституционни въпроси

7.5.2013

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

относно предложение за доклад относно седалищата на институциите на Европейския съюз

Комисия по конституционни въпроси

Докладчик: Ашли Фокс, Гералд Хефнер

DT\935499BG.doc

PE510.684v01-00

BG

Единство в многообразието

BG

1. Въведение

Въпросът за местоположението на седалищата на европейските институции не е нов. От създаването на предшествениците на днешните институции през 1952 г. насам избраните местоположения за седалищата са били предмет на деликатен политически компромис.

Този доклад обаче ще бъде насочен основно към седалището на Европейския парламент, тъй като той е единствената институция, която директно се отчита пред европейските граждани, и неговата роля е претърпяла най-значими промени измежду всички институции от момента на създаването му.

Като се има предвид увеличаването на компетенциите и отговорностите, по-специално с влизането в сила на Договора от Лисабон, който направи ЕП напълно равноправен на Съвета съзакондател, ефективното функциониране на ЕП вече не е възможно. Въпроси за вътрешната организация, като графикът, са де юре свързани със седалището посредством негъвкавата формулировка в Протокол № 6. Решенията на съда относно графика от 2012 г. показват, че ЕП е изчерпил своята маневреност в рамките на настоящата правна рамка.

Докладчиците следователно са стигнали до заключението, че Парламентът следва да започне обикновена процедура за преразглеждане на договорите с цел изменение на член 341 и Протокол № 6, като се предостави на Парламента правото сам да взема решения по проблеми, свързани с неговата вътрешна организация и график, а оттам и относно въпроса с неговото седалище.

2. Настоящата правна рамка за седалищата на институциите на ЕС

Съгласно член 341 от ДФЕС седалищата на институциите „се определят по общо съгласие между правителствата на държавите членки“. Държавите членки са направили това в Протокол № 6, приложен към Договорите. За ЕП те са определили Страсбург за седалище, а Брюксел и Люксембург – за работни места. През 1997 г. Съдът на Европейския съюз постанови (С-345/95), че правото на държавите членки да определят седалището предполага, че те могат да установяват и броя на пленарните сесии, които да се провеждат в Страсбург.

Договорите също така посочват обаче, че ЕС е парламентарна демокрация и ЕП служи като пряко представителство на европейските граждани (член 10). ЕП е напълно равноправен на Съвета съзакондател (член 14). Парламентът може да приеме свой собствен правилник (член 232 от ДФЕС) и да определи продължителността на пленарните сесии. Разпоредбите относно седалището и графика в Протокол № 6 са единствените разпоредби в договорите, ограничаващи суверенитета и вътрешната работа на ЕП, като по този начин противоречат на общата логика на договорите.

В решенията на Съда на Европейския съюз от 1997 и 2012 г. по отношение на ЕП съдът отново потвърждава, че местоположението на седалищата не трябва да възпрепятства доброто функциониране на ЕП и признава недостатъците и разходите, породени от множеството седалища, като според генерален адвокат Менгоци „разходите са станали по-обременителни в условията на икономическа криза“. Съдът също така потвърждава, че всяко подобрене на настоящото положение изисква промяна на договора, а с това и съгласие на държавите членки.

3. Историческото развитие на ЕП

От своето създаване Европейският парламент се е развил от събрание с чисто консултативни функции до пълноправен парламент, който след Договора от Лисабон е равноправен на Съвета съзакондател.

Когато предшественикът на ЕП (Общото събрание на Европейската общност за въглища и стомана) е бил създаден през 1952 г., той не се е наричал „парламент“, не е имал законодателна компетентност и не се е избирал пряко. По практически съображения органът е заседавал в съществуващите съоръжения на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа в Страсбург; уговорка, продължила до 1999 г., когато ЕП се мести в собствените си (настоящи) сгради.

Римският договор официално предоставя на държавите членки компетентността да определят местоположението на седалището на институциите. До 1992 г. държавите членки са могли единствено да се споразумяват за „предварителни работни места“. За Европейския парламент се появява вариантът за Люксембург, Страсбург и Брюксел, независимо от препоръката на Парламента от самото начало (21 юни 1958 г.) той да е разположен до Съвета и Комисията.

Малко след първите преки избори през 1979 г. Парламентът взема решение да действа по въпроса със седалището и концентрира своите пленарни сесии в Страсбург (разделени преди това между Люксембург и Страсбург), а сесиите на комисиите – в Брюксел.

Въпреки тези усилия и възраженията на Парламента, държавите членки се споразумяват за местоположението на институциите и установяват настоящото статукво по време на срещата на върха в Единбург през 1992 г. Под натиск от страна на Франция, решението след това е приложено към договорите като Протокол № 6 с Договора от Амстердам през 1997 година.

През 1999 г. 250 члена на ЕП (40 % към момента) подписват писмо, осъждащо споразумението. През следващата година, с 401 гласа „за“ и едва 77 „против“, е приета резолюция, предлагаща да се изменят договорите и да се даде на ЕП право да вземе решение за неговото седалище с абсолютно мнозинство. Това предложение е игнорирано от държавите членки по време на последвалата междуправителствена конференция.

Оттогава ЕП, посредством множество доклади и декларации, както и 1,27 милиона европейски граждани, сложили подписа си под петиция, многократно са искали промяна на настоящото положение, без никаква реакция от страна на държавите членки.

Междувременно, влизането в сила на Договора от Лисабон е последната стъпка от пълната трансформация на естеството на ЕП, превърнал се от консултативен орган с командировани членове в пряко избран суверенен парламент, напълно равноправен на Съвета съзакондател.

4. ЕП следва да получи по-голяма автономия по отношение на собствените му работни процедури, график и седалище

Като се има предвид това увеличаване на правомощията и отговорността, работата на Парламента се е променила доста значително, особено при положение че действащите разпоредби за графика и седалището са определени през 1992 г.

Броят на пленарните сесии постоянно намалява от 1999 г. насам, обемът на работата в комисиите се е повишил, броят на процедурите за съвместно вземане на решение (понастоящем обикновени законодателни процедури) се е увеличил от 165 по време на мандата 1993–1999 г. до 454 при този в периода 2004–2009 г.

Парламент е претърпял промяна и по отношение на размера си: от 78 командировани члена на 754 пряко избрани члена към днешна дата. Отразявайки нарастването на законодателната дейност и отговорност, увеличаването на законоустановения персонал в Брюксел (от 1 180 през 1993 г. на 5 635 през 2013 г., или +377 %) далеч надхвърля увеличението на членовете на ЕП (от 518 през 1993 г. на 754 през 2013 г., или +48 %).

Променящата се роля на ЕП се отразява и в нарастването на междуинституционалните срещи. Постоянните преговори и тристранни срещи, официални и неофициални, с Комисията, Съвета и отделните държави членки сега са част от обикновената законодателна процедура. Географската близост е още по-важна, като се имат предвид увеличените правомощия и отговорност на Парламента по отношение на демократичния контрол над други институции на ЕС.

При тези нови условия структурата на графика на ЕП, която предхожда във времето повечето промени в ролята на Парламента, вече не отговаря на потребностите на съвременния Парламент и следва да бъде преразгледана, за да бъде по-ефективна, гъвкава и по-привлекателна за членовете на ЕП.

Съзаконодателят на Парламента, Съветът и Европейският съвет, вече е предприел действия и е концентрирал работата си в Брюксел. Заседанията на Европейския съвет, всички от които по-рано се провеждаха в държавата на ротационното председателство, сега изключително се провеждат в Брюксел. Това е особено важно, като се има предвид, че броят на срещите на високо равнище са се увеличили повече от двойно от 2008 г. насам.

Географското разстояние между официалните седалища на съзаконодателните органи от 435 км е уникално в световен мащаб. То обаче изолира ЕП не само от Комисията и Съвета, а и от други заинтересовани страни, НПО, организации на гражданското общество, представителства на държави членки и от една от най-големите и жизнени журналистически общности в света, всички от които са в Брюксел.

5. Финансово, екологично, организационно и логистично въздействие на текущите договорености

Във времена на строги бюджетни ограничения в много държави членки ЕП следва да предприеме съответни действия и да премахне разхищаването на средства. Настоящата договореност за няколко седалища на ЕП представлява област, в която са възможни значителни икономии.

Допълнителните разходи, произтичащи от географската разпръснатост на ЕП, консервативно се оценяват на между 169 и 204 милиона евро или на 15–20 % от годишния бюджет на ЕП. Ако Парламентът намали географската си разпръснатост,

биха могли да се спестят разходи за около 3 300 мисии всеки месец. Това се равнява на съкращаване на 78 % от всички мисии на законоустановения персонал на ЕП.

Предвид необходимия транспорт за около 5 000 члена на ЕП, служители и длъжностни лица, както и на 8 големи камиона с документи за всяка пленарна сесия, настоящата договореност също предизвиква допълнителни ненужни екологични, организационни и логистични разходи. За по-голямата част от пътуващите от Брюксел до Страсбург в пътуване се губи един цял работен ден или около 5 % от общото работно време.

За членовете на ЕП, пътуващи от своите избирателни райони до Страсбург, по-малкият брой полети и жп връзки в сравнение с тези до Брюксел представлява допълнителни разходи и време за прекачване. По-малкият брой хотелски стаи в Страсбург означава, че цените нарастват средно 2,3 пъти по време на седмиците за пленарни заседания.

Въздействието върху околната среда и допълнителните емисии на CO₂ също са значителни, както се вижда от изследването от 2007 г. на Джейн Ламбърт и Каролин Лукас, в което допълнителните емисии на CO₂ се изчисляват на най-малко 19kT.

Сградите на ЕП в Страсбург понастоящем се използват едва 42 дни в годината (11 % използване), но въпреки това е необходимо да се отопляват, да разполагат с персонал и да се поддържат през цялата година. Настоящата договореност за работа означава също така, че всички 754 члена на ЕП и 160 служителя на Комисията имат един офис в Брюксел и друг в Страсбург. Около 150 служителя на ЕП дори разполагат с по три офиса: един в Люксембург, един в Брюксел и един в Страсбург.

6. Пътна карта за изменение на Договора

Настоящата правна рамка, регулираща седалищата на институциите на ЕС, налага организационни ограничения за Европейския парламент, които не позволяват съвременна и ефективна работна структура, значителни икономии във времена на строги финансови ограничения и не дават възможност за пълното и надлежно упражняване на ролята на Парламента като съзакондател. Графикът не може да бъде адаптиран, тъй като неговата обща структура е наложена от Протокол № 6.

Тъй като ЕП е изчерпил своята маневреност за подобряване на вътрешната си работа и графика в рамките на настоящата правна рамка, докладчиците предлагат да се започне обикновена процедура за преразглеждане на договори по силата на член 48 от ДЕС за изменение на член 341 и Протокол № 6, с цел да се предостави на Парламента правото сам да взема решения относно своята вътрешна организация, график, а оттам и по отношение на седалището.

След влизането в сила на Договора от Лисабон вече са направени няколко изменения на договори, използвайки същата процедура, като например промените във връзка с Европейския механизъм за стабилност и Европейския фискален пакт. Това означава, че ако е налице политическа воля от страна на държавите членки, изменението на договора е една проста и бърза процедура.

По време на този процес Парламентът трябва да осигури достатъчно време за дебати, размисъл и подходяща оценка на всички възможни алтернативи, последвани от правилно изпълнение на решението.

Всяко алтернативно решение на настоящата договореност, което Парламентът може да

избере, следва да отчита икономическото въздействие, което Парламентът оказва върху различните му работни места, историческото значение, което носи изборът на местоположение на седалището на ЕП, историческото споразумение между държавите членки относно местоположението на всички институции на ЕС (докладчиците обаче не препоръчват извършване на промени на седалището на другите институции на ЕС), становищата на местното население на всички засегнати градове, както и мнението на европейските граждани като цяло.