



EVROPSKÝ PARLAMENT

2009 - 2014

Výbor pro ústavní záležitosti

7. 5. 2013

PRACOVNÍ DOKUMENT

k návrhu zprávy o sídlech orgánů Evropské unie

Výbor pro ústavní záležitosti

Zpravodajové: Ashley Fox, Gerald Häfner,

1. Úvod

Otázka rozmístění sídel evropských orgánů není nová. Již od vytvoření předchůdců dnešních orgánů v roce 1952 byla zvolená sídla předmětem nesnadných politických kompromisů.

Tato zpráva se nicméně bude primárně zabývat sídlem Evropského parlamentu, protože se jedná o jediný orgán, který je přímo odpovědný evropským občanům a jehož role prošla od doby jeho vzniku v porovnání se všemi ostatními orgány největšími změnami.

Vzhledem k posílení kompetencí a funkcí Evropského parlamentu, zejména v souvislosti se vstupem v platnost Lisabonské smlouvy, díky níž je nyní Evropský parlament spolu s Radou plnoprávným zákonodárcem, není již jeho efektivní činnost možná. Problematiky vnitřní organizace, jako je například harmonogram, jsou *de jure* prostřednictvím nepružné formulace v protokolu č. 6 svázány s umístěním sídla orgánu. A rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o harmonogramu z roku 2012 svědčí o tom, že Evropský parlament v rámci současného právního rámce své možnosti vyčerpal.

Zpravodajové proto došli k závěru, že Parlament by měl zahájit řádný postup pro přijímání změn ve smlouvách s cílem změnit článek 341 a protokol č. 6, který Parlamentu uděluje právo individuálně rozhodovat o záležitostech spojených s vnitřní organizací a harmonogramem, a tedy i o otázce svého sídla.

2. Stávající právní rámec pro sídla orgánů EU

Podle článku 341 SFEU sídla orgánů Unie „určí vlády členských států vzájemnou dohodou“. Členské státy tak učinily v protokolu č. 6, který je přílohou Smluv. U Evropského parlamentu byl za sídlo určen Štrasburk, zatímco Brusel a Lucemburk byly stanoveny jako jeho pracovní místa. Soudní dvůr Evropské unie v roce 1997 rozhodl (věc C-345/95), že z práva členských států určit sídlo také vyplývá právo stanovit počet plenárních zasedání ve Štrasburku.

Smlouvy ale rovněž stanoví, že Evropská unie je zastupitelskou demokracií a Evropský parlament je přímým zástupcem evropských občanů (článek 10). Evropský parlament je spolu s Radou plnoprávným zákonodárným orgánem (článek 14). Parlament může přijmout svůj vlastní jednací řád (článek 232 SFEU) a určit délku trvání plenárních zasedání. Ustanovení o sídle a harmonogramu uvedená v protokole č. 6 jsou jedinými ustanoveními ve Smlouvách, která omezují svrchovanost a vnitřní pracovní postupy Parlamentu, a odporují tak všeobecné logice Smluv.

V rozsudcích týkajících se Evropského parlamentu z let 1997 a 2012 Soudní dvůr znovu potvrdil, že umístění sídel nemá bránit řádnému fungování Evropského parlamentu, a uznal nevýhody a náklady spojené s více sídly, přičemž podle generálního advokáta Mengozziho jsou „náklady v kontextu hospodářské krize ještě významnější“. Soudní dvůr také potvrdil, že jakékoli zlepšení současného stavu vyžaduje změnu Smluv, a tedy souhlas členských států.

3. Historický vývoj EP

Od svého vzniku se Evropský parlament stal ze shromáždění s čistě konzultativní úlohou plně kvalifikovaným parlamentem, který je od Lisabonské smlouvy plnoprávným zákonodárcem spolu s Radou.

Když v roce 1952 vzniklo Společné shromáždění Evropského společenství uhlí a oceli jakožto

předchůdce Evropského parlamentu, nebylo nazýváno „parlamentem“, nemělo zákonodárnou úlohu a nebylo voleno přímo. Z praktických důvodů bylo umístěno do existujících prostor parlamentního shromáždění Rady Evropy ve Štrasburku; tento stav trval až do roku 1999, kdy se Evropský parlament přestěhoval do svých vlastních (současných) budov.

Římská smlouva formálně udělila členským státům pravomoc určit umístění sídel orgánů. Až do roku 1992 se mohly členské státy dohodnout pouze na „předběžných pracovních místech“. U Evropského parlamentu byla zvolena města Lucemburk, Štrasburk a Brusel, přestože Parlament již od počátku doporučoval (21. června 1958), že by sídlo mělo být v blízkosti sídel Komise a Rady.

Krátce po prvních přímých volbách v roce 1979 se Parlament rozhodl v otázce sídla jednat a soustředil svá plenární zasedání do Štrasburku (do té doby byly rozděleny mezi Lucemburk a Štrasburk) a zasedání výborů do Bruselu.

Navzdory tomuto úsilí a námitkám Parlamentu se členské státy na summitu v Edinburghu v roce 1992 dohodly na umístění orgánů a zavedly dnešní stav jako stálou praxi. Na nátlak Francie bylo rozhodnutí následně připojeno ke Smlouvám jakožto protokol č. 6 u příležitosti přijetí Amsterodamské smlouvy v roce 1997.

V roce 1999 podepsalo 250 poslanců Parlamentu (což v té době představovalo 40 % celkového počtu poslanců) dopis, který toto uspořádání odsoudil. Následujícího roku bylo přijato usnesení, přičemž pro bylo 401 poslanců a proti pouze 77, které navrhlo změnu Smluv a právo Evropského parlamentu rozhodnout o svém sídle hlasováním s absolutní většinou. Na tento návrh nebraly členské státy během následující mezivládní konference ohled.

Od té doby Evropský parlament prostřednictvím četných zpráv a prohlášení, jakož i 1,27 milionu evropských občanů, kteří podepsali petici, opakovaně žádali o změnu stávající situace, aniž by na to členské státy reagovaly.

Vstup Lisabonské smlouvy v platnost byl mezitím posledním krokem v úplné transformaci povahy Evropského parlamentu, který se změnil z konzultativního orgánu vyslaných zástupců na přímo volený svrchovaný Parlament, který je spolu s Radou plnoprávným zákonodárcem.

4. Evropský parlament by měl získat větší autonomii, pokud jde o jeho vlastní pracovní postupy, harmonogram a sídlo

Vzhledem k posílení pravomoci a odpovědnosti se činnost Parlamentu výrazně změnila, zejména od doby, kdy byl v roce 1992 stanoven stávající harmonogram a uspořádání sídel.

Počet plenárních zasedání od roku 1999 neustále klesá, pracovní zátěž ve výborech stoupá a počet postupů spolurozhodování (nyní řádný legislativní postup) se zvýšil ze 165 za období 1993–1999 na 454 za období 2004–2009.

Parlament se také změnil, pokud jde o jeho velikost: ze 78 vyslaných zástupců na dnešních 754 přímo volených poslanců. Vzhledem ke zvýšení legislativní činnosti a odpovědnosti nárůst statutárních zaměstnanců v Bruselu (z 1 180 v roce 1993 na 5 635 v roce 2013, tedy + 377 %) vysoce překračuje nárůst počtu poslanců Parlamentu (z 518 v roce 1993 na 754 v roce 2013, tedy + 48 %).

Mění se role Evropského parlamentu se také odráží ve zvýšeném počtu interinstitucionálních jednání. Stálá jednání a dialogy, formální i neformální, s Komisí, Radou a jednotlivými členskými státy jsou nyní součástí legislativního postupu. Blízkost sídel je

ještě důležitější vzhledem k posíleným funkcím a pravomocím Parlamentu, pokud jde o demokratickou kontrolu ostatních orgánů Evropské unie.

Za těchto nových podmínek struktura harmonogramu Evropského parlamentu, který vznikl před většinou změn týkajících se úlohy Parlamentu, již potřebám moderního Parlamentu neodpovídá a měla by být přezkoumána, aby se stala účinnější, pružnější a atraktivnější pro poslance EP.

Spoluzákonodárci Evropského parlamentu, tedy Rada a Evropská rada, se již touto oblastí zabývaly a soustředily své činnosti do Bruselu. Zasedání Evropské rady, která se dříve konala v zemi, jež jí právě předsedala, dnes probíhají výhradně v Bruselu. To je zvláště důležité s ohledem na skutečnost, že počet summitů se od roku 2008 více než zdvojnásobil.

Vzdálenost 435 kilometrů mezi spoluzákonodárny orgány je ve světě ojedinělá. Evropský parlament je izolován nejen od Komise a Rady, ale také od ostatních zúčastněných stran, nevládních organizací, organizací občanské společnosti, zastoupení členských států a jedné z největších a nejživějších novinářských komunit na světě – všechny tyto subjekty jsou v Bruselu.

5. Finanční, environmentální, organizační a logistické dopady stávajícího uspořádání

V časech rozpočtové kázně v mnoha členských státech by se i Evropský parlament měl přizpůsobit situaci a zamezit zbytečnému utrácení. Současné uspořádání Evropského parlamentu s více sídly je oblastí, kde jsou možné značné úspory.

Dodatečné náklady vyplývající ze zeměpisného rozptýlení sídel Evropského parlamentu se odhadují minimálně na 169 až 204 milionů EUR, což činí 15–20 % ročního rozpočtu Evropského parlamentu. Pokud by Parlament omezil své zeměpisné rozptýlení, mohly by se ušetřit náklady na 3 300 služebních cest měsíčně. To by znamenalo, že by se počet služebních cest statutárních zaměstnanců Evropského parlamentu snížil o 78 %.

Vzhledem k nutné dopravě asi 5 000 poslanců a zaměstnanců Evropského parlamentu, jakož i vzhledem k potřebě přepravy 8 velkých nákladních aut s dokumenty na každé plenární zasedání je současný stav rovněž zdrojem zbytečných environmentálních, organizačních a logistických nákladů. Pro velkou většinu osob znamená cesta z Bruselu do Štrasburku celý pracovní den, a stráví takto tedy přibližně 5 % celkové pracovní doby.

Pro poslance Evropského parlamentu cestující ze svých volebních obvodů do Štrasburku představuje menší počet leteckých a vlakových spojení v porovnání s Bruselem další výdaje a čas strávený v dopravě. Následkem menšího počtu hotelových pokojů ve Štrasburku se v týdnech, kdy se koná plenární zasedání, ceny zvyšují v průměru 2,3krát.

Významný je také environmentální dopad a další emise CO₂, jak ukazuje studie z roku 2007 vypracovaná Jean Lambertovou a Caroline Lucasovou, ve které se množství dodatečných emisí CO₂ odhaduje na nejméně 19kt.

Budovy Evropského parlamentu ve Štrasburku jsou v současnosti používány pouze 42 dní v roce (11% využívání), vytápět se však musí celoročně a celý rok také musí být obsazeny personálem a musí se udržovat. Současné pracovní uspořádání také znamená, že všech 754 poslanců Evropského parlamentu a 160 úředníků Komise mají jednu kancelář v Bruselu a jednu ve Štrasburku. Přibližně 150 úředníků Evropského parlamentu má dokonce kanceláře tři: jednu v Lucemburku, druhou v Bruselu a třetí ve Štrasburku.

6. Strategický plán pro změnu Smlouvy

Ze současného právního rámce týkajícího se sídel institucí Evropské unie vyplývají pro Evropský parlament organizační omezení, která brání modernímu a účinnému pracovnímu uspořádání a důležitým úsporám v době přísných úsporných opatření a neumožňují plně a adekvátní naplňování role Parlamentu jakožto spoluzákonodárce. Časový harmonogram nelze pozměnit, protože jeho obecná struktura vychází z Protokolu č. 6.

Vzhledem k tomu, že Evropský parlament vyčerpal své možnosti, jak zlepšit své vnitřní pracovní postupy a harmonogram činností v rámci současného právního rámce, navrhuje zpravodajové, aby byl zahájen řádný legislativní postup v souladu s článkem 48 Smlouvy o Evropské unii pro pozměnění článku 341 a Protokolu č. 6 tak, aby bylo Parlamentu přiznáno právo rozhodovat sám o své vnitřní organizaci, harmonogramu, a tedy i o otázce svého sídla.

Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost došlo v rámci stejného postupu již k několika změnám Smlouvy, týkajícím se například Evropského stabilizačního mechanismu a Evropské smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (tzv. European Fiscal Compact). Pokud tedy členskými státy nechybí politická vůle, představuje změna Smlouvy nekomplikovaný a rychlý postup.

Během tohoto postupu musí Parlament vyčlenit dostatečný čas pro diskusi, uvážení a řádné vyhodnocení všech možných alternativ, a posléze i řádné provádění tohoto rozhodnutí.

Každé alternativní řešení současného uspořádání, o kterém bude Parlament možná rozhodovat, by mělo přihlížet k tomu, jaká mají různá pracovní sídla Parlamentu hospodářský dopad, k historickému významu, který se váže k výběru sídla Evropského parlamentu, k historické dohodě mezi členskými státy o umístění institucí EU (zpravodajové však nedoporučují jakékoliv změny sídel ostatních institucí EU), k názorům místních obyvatel všech dotčených měst, stejně jako k názoru evropských občanů obecně.