

Strasbourg vs. Brüsszel

Az európai parlamenti működési helyek jelentőségének történeti változása



JELIGE: „SVB”

„In varietate concordia”

Tartalomjegyzék

I. fejezet – A „háromlaki” intézmény	3
II. fejezet – Az európai integráció kezdetei	5
III. fejezet – A gazdasági integráció kezdete Európában – a Schuman-terv	6
IV. fejezet – Az Európai Parlament működési helyeinek története	8
4.1. A működési helyek kialakulása	8
4.2. Római Szerződés hatása a működési helyekre	8
4.3. A Fúziós Szerződés utáni helyzet	9
4.4. Közvetlen választások és a parlamenti helyszínek	9
4.5. Az új brüsszeli épület és Franciaország	11
4.6. Az 1992-es edinburghi európai tanácsi döntés	12
4.7. Franciaország újra az Európai Bíróság előtt	13
4.8. Az Amszterdami Szerződés rendelkezései a Parlament székhelyéről	13
4.9. A harc tovább folytatódik az egységes székhelyért	14
V. fejezet – A Parlament székhelye az uniós jogforrásokban	17
5.1. Szerződések a parlamenti működési helyekről	17
5.2. Az Európai Parlament székhelye az Európai Parlament Eljárási Szabályzatában	18
5.3. Az Európai Parlament ülésnaplója	18
5.4. Luxembourg mint adminisztratív székhely	19
VI. fejezet – Parlamenti székhelyek vitája az Európai Unió Bírósága előtt	20
6.1. 230/81. számú ügy – Luxemburg kontra Parlament	20
6.2. 108/83. számú ügy – Luxemburg kontra Parlament	22
6.3. 358/85. és 51/86. számú egyesített ügyek – Franciaország kontra Parlament	22
6.4. 213/88. és 39/89. számú egyesített ügyek – Luxemburg kontra Parlament	23
6.5. 345/95. számú ügy – Franciaország kontra Parlament	24
6.6. 237/11. és 238/11. számú egyesített ügyek – Franciaország kontra Parlament	25
VII. fejezet – Kritikák a „többlaki” intézménnyel szemben	27
7.1. Parlamenti képviselők és az „utazó cirkusz”	27
7.1.1. Strasbourg elleni érvek	31
7.1.2. Strasbourg melletti érvek	32
7.2. Közös pontok a két tábor között	33
VIII. fejezet – Következtetések	36
Függelék	38
Képek	38
Bibliográfia	44
Nyomtatott formában elérhető irodalom	44
Online formában elérhető irodalom	44
Felhasznált jogi normák	45

I. fejezet – A „háromlaki” intézmény¹

Az Európai Parlament az Európai Unió egyetlen közvetlenül, demokratikus keretek között választott testülete, amely mára az uniós döntéshozatal megkerülhetetlen intézményévé nőtte ki magát, társjogalkotói feladatokat ellátva a Tanács mellett. Az Európai Parlament az Unió törvényhozásának tekinthető intézmény, bár ezen szerepében nem rendelkezik minden olyan hatáskörrel, mint ami általában megilleti a nemzeti parlamenteket az Európai Unió tagállamaiban². Az Európai Parlament egyik tagország parlamenti modelljére sem hasonlít teljes mértékben, mivel ugyan szervezeti felépítésében és hatásköreiben emlékeztet a nemzeti parlamentekre, azoktól mégis számos hiányossága miatt távolabb áll. Ezen hiányosságok egyike, hogy a Parlament nem rendelkezhet saját működési helyéről, a székhely meghatározásának kérdése ugyanis az Európai Tanácsot illeti, vagyis gyakorlatilag a tagállamokat.

Az Európai Parlament hivatalos székhelye jelenleg Strasbourgban található. Itt kerül sor az éves szinten 12 alkalmat kitevő havi plenáris ülésekre, amely közé a költségvetési ülészak is tartozik. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 6. jegyzőkönyvének egyetlen cikke leszögezi, hogy a bizottsági üléseknek és a képviselőcsoportok tanácskozásainak, továbbá a kivételes és kiegészítő plenáris üléseknek viszont Brüsszel ad otthont. Brüsszel és Strasbourg mellett van még egy város, ahol az Európai Parlament székel, ez pedig Luxembourg, ahol a Parlament közel ötezer fős hivatali adminisztrációja, az ún. Főtitkárság [angolul: Secretariat] székel³.

Az alapítószerződések jegyzőkönyvei szerint az Európai Parlament éves szinten tizenkét alkalommal tart plenáris ülést Strasbourgba, amelyek közé az október környékén tartandó költségvetési ülészak is tartozik. Ezen plenáris ülések általában egyhetes időtartamúak, hétfőtől csütörtökig tartanak. A strasbourgi plenáris ülések mellett lehetőség van kiegészítő, rendkívüli ülészakok tartására is, amelyekre Brüsszelben kerül sor. E rendkívüli plenáris üléseket hivatalosan nem is plenáris üléseknek nevezik, hanem „a kiterjesztett Elnökség ülése” vagy az „Elnökök Értekezlete nyilvános ülései” címekkel jelzik őket. A kiegészítő ülészakokat mini-ülészakoknak is hívják, utalva arra, hogy ezek általában rövidebbek (egy-két nap⁴), mint a Strasbourgban tartott plenáris ülések. Mini-ülészakra évente hat vagy hét alkalommal kerül sor.

¹ Horváth Zoltán – Ódor Bálint: Az Európai Unió Alkotmánya – Mi és hogyan változik az Alkotmány szerződés hatására?, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2005., 109. p.

² A nemzeti parlamentek általános hatáskörei közé tartozik „a jogalkotás, a végrehajtó hatalom megválasztása és ellenőrzése, a szervezett társadalmi erőknél a döntéshozatalba való bevonása, valamint a közvéleménnyel kialakított kölcsönös kapcsolattartás”. Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2003, 123. p.

³ Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, HVG Orac, 2011., 123. p.

⁴ Karoliny-Komanovics-Mohay-Pánovics-Szalayné: Az Európai Unió joga, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009., 50. p.

A Parlament négyhetes ritmusban⁵, négyhetes periódusokra osztva⁶ végzi munkáját. Egy hét strasbourgi plenáris ülésezés után kerül sor a bizottsági és frakcióülésekre, amelyeknek két, illetve egy hetet biztosítanak Brüsszelben. A brüsszeli ülésezés melletti egyik legfőbb érv, hogy megkönnyíti a kapcsolattartást az Unió más szerveivel⁷, amelyek szintén a belga fővárosban székelnek. Kivételes esetekben, általában ha valamilyen ok folytán a bizottsági tárgyalásokat nem tudják befejezni a plenáris ülés előtt Brüsszelben, lehetőség van ún. strasbourgi bizottsági ülések tartására is. A bizottsági ülések mellett az is lehetséges, hogy a Parlament képviselőcsoportjai ülést tartsanak Strasbourgban (vagy akár bármely tagállamban) a stratégiák kialakítása és álláspontok egyeztetése céljából⁸.

Az Európai Parlament hivatali adminisztrációját és háttérmunkáját ellátó Főtitkárság hivatalosan Luxembourgban működik⁹. A valóságban mindössze körülbelül a hivatali apparátus fele található a Nagyhercegség fővárosában, a másik fele már átköltözött Brüsszelbe. Ennek oka, hogy a Parlament szerepe egyre jelentősebbé válik az Európai Unión belül és ennek a feladatnak az ellátása nehezen oldható meg abban az esetben, ha a Parlament fő működési helye és hivatali apparátusa egymástól körülbelül 230 kilométerre található. A Brüsszelbe áttelepülő hivatalnokok mellett megemlíthető még a kevésbé nagy számú strasbourgi hivatali személyzet is, akik feladata a havi egyszeri plenáris ülés kapcsán felmerülő adminisztratív feladatok ellátása az elzászi városban.

Az Európai Unión belüli folyamatos kompromisszumkényszer érezteti hatását az Európai Parlament szervezetén is¹⁰. Az Európai Parlament három központja, mely három uniós ország területén található, jelentős hatékonysági tényező a parlamenti működés szempontjából. A „háromlaki” intézmény földrajzi megosztottságának történeti okai vannak, míg a helyzet jelenlegi változatlansága politikai tényezőkre vezethető vissza. A három tagállam, melynek területén található a működési helyek, képtelenek egymással megállapodni egy egységes székhely létrehozásában. Az uniós intézmény által nyújtott munkalehetőség és presztízs felülírja a hatékony és költségkímélő Parlament elvét, vagyis azt, hogy az EP működését egy székhelyre koncentrálják, logikusan Brüsszelre, ahol több fontos uniós intézmény székhelye is található¹¹.

⁵ Horváth Zoltán i. m. 123. p.

⁶ Karoliny i. m. 50. p.

⁷ Boytha György: Az Európai Unió kialakulása és működésének jogi keretei, Szent István Társulat, Budapest, 2007., 124. p.

⁸ Horváth Zoltán i. m. 123-124. p.

⁹ Horváth Zoltán i. m. 124. p.

¹⁰ Lackóné Tuka Ágnes: Európai Parlament, a meg-megújuló intézmény, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004, 76. p.

¹¹ Kiss Eszter-Piliskó Szilvia: Az Európai Unió intézményrendszere és jogi terminológiája angol nyelven, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2003, 148. p.

II. fejezet – Az európai integráció kezdetei

Európa politikai és gazdasági egységesítése a kontinens nemzeteinek, politikusainak és gondolkodóinak régi vágya, de realitásként csak a II. világháború után jelent meg. Az európai egységesülés a II. világháború utáni Nyugat-Európa valamennyi államának érdeke és célja volt. Az egység létrehozását több tényező is siettette, melyek közül a legfontosabbak: tartós európai béke megteremtése Németország és a vesztesek bevonásával, így egy újabb pusztító világháború kitörésének megakadályozása; Európa háború utáni újjáépítésének központi koordinálása; a szovjet veszéllyel szemben egységes európai fellépés megteremtése; gazdasági potenciál egységesítésével globális versenyben való fennmaradás elérése.

Az integrációs folyamat első lépcsője Churchill Zürichben elhangzott beszédében említett¹² és 1949-ben létrehozott Európa Tanács volt, amely az emberi jogok érvényesülésének betartása felett őrködik.

Az 1950-es évek elejének integrációs céljai egyértelműen politikai (Európai Politikai Közösség) és katonai irányba (Európai Védelmi Közösség) mutattak. Ezen terveken viszont csakhamar változtatni kellett. 1950-ben az akkori francia miniszterelnök, René Pléven kezdeményezte egy közös parancsnokság alatt álló nyugat-európai haderő felállítását. A katonai integrációt minden tagjelölt aláírta, kivéve a kezdeményező Franciaországot, mely parlamentje végül nem ratifikálta a szerződést gaullista félelmek miatt.

¹² „*The first step is to form a Council of Europe.*” Mr Winston Churchill speaking in Zurich 19th September 1946.
<http://www.churchill-society-london.org.uk/astonish.html>

III. fejezet – A gazdasági integráció kezdete Európában – a Schuman-terv

Robert Schuman, francia külügyminiszter 1948¹³ és 1949¹⁴ között az ENSZ Közgyűlése előtt tartott beszédében már felfedezhetők azok az elvek és célok, amelyek a későbbi francia-német megbékélésnek és a Schuman-tervnek is az alapját képezik majd, ugyanis a francia külügyminiszter világosan látta, hogy tartós békét az európai kontinensen csak azzal lehet elérni, ha az európai integrációs folyamatba a régi nagy ellenséget, Németországot is bevonják. Schuman a politikai és védelmi közösség kudarcából levonva a következtetéseket, a gazdasági integráció mélyítését tűzte ki célul. Ez viszont nem jelentette azt, hogy lemondott volna egy politikai értelemben egységes Európa felállításáról, csak annak kialakítását folyamatosan, a gazdasági integráció mélyítése, így a tagállamok gazdasági egymásrautaltságának növelése útján vélte megvalósítani.

A Schuman-terv alapján jött létre Franciaország, Németország, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg között 1952-ben az Európai Szén- és Acélközösség, 1958-ban az Európai Gazdasági Közösség és az EURATOM. Ezen felállított integrációs szervezetek célja a nemzetek feletti irányítás létrehozása volt, illetékességi területükön, melynek megvalósítására szupranacionális intézményrendszert hoztak létre. A megalkotandó intézményrendszer nem volt teljesen idegen az alapítók számára, ugyanis a már korábban felállított Európa Tanács mintáját követve létrehoztak egy Főhatóságot, egy Közgyűlést, egy Tanácsot és egy Bíróságot.

Az EU előzményének tekinthető Európai Szén- és Acélközösség alapításakor a szerződést előkészítők előtt eleinte viszont fel sem vetődött egy parlament-szerű intézmény létrehozásának szükségessége. A Schuman-terv egyedül egy szupranacionális intézmény, a későbbi ESZAK Főhatóságának a felállítását tartalmazta. Ennek ellenőrzéséhez pedig elegendőnek vélték a későbbi létrehozott Bíróság intézményét. Utóbb, a Benelux államok nyomására¹⁵ mégis felmerült egy parlamentáris intézmény felállításának lehetősége, de ezen közgyűlés csak véleményező, ellenőrző jogkörrel lett felruházva. Ennek a gyenge hatáskörnek az oka az volt, hogy az alapítók „*az integráció sikerességét eleinte nem a Közgyűlésre, hanem a tagállamok kormányaira, vagyis közvetve a Miniszterek Tanácsára helyezték. Ennek ellenére egy demokratikus közösségi intézmény szükségessége megteremtette annak a lehetőségét,*

¹³ „Európának egyesülnie kell, hogy fennmaradjon. Franciaország teljes szívével és lelkével ezen kíván munkálkodni.” Robert Schuman beszéde az ENSZ Közgyűlése előtt 1948. szeptember 28-án,
<http://www.schuman.info/UN4849.htm>

¹⁴ „Reméljük, hogy Németország elkötelezi magát azon az úton, melynek segítségével újra megtalálja helyét a szabad nemzetek közösségében, kezdve azzal az Európai Közösséggel, melynek előfutára az Európa Tanács.” Robert Schuman beszéde az ENSZ Közgyűlése előtt 1949. szeptember 23-án,
<http://www.schuman.info/UN4849.htm>

¹⁵ <http://www.corvusembassy.com/ep/?page=7&corvina=7&level=3&content=74>

*hogy az Európai Parlament megerősítse pozícióját a Közösségek intézményrendszerén belül. Ez az ami történt és jelenleg is történik az Európai Parlammal*¹⁶.

¹⁶ Mike Cuthbert: European Union Law, Sweet & Maxwell, London, 2000, 2. p.

IV. fejezet – Az Európai Parlament működési helyeinek története

Az Európai Parlament története során olyan jelentős és alapvető változásokon esett át, mint semelyik más uniós intézmény. A három legalapvetőbb változás területe: intézmény elnevezése, képviselők választása, jogkör¹⁷. A három alapvető változás mellett több kisebb átalakulás is történt a Parlament szervezetében, melyek közé tartozik az Európai Parlament működési helyeinek történeti változása. A IV. fejezet a parlamenti működési helyszínek történeti változásának, a teljesség igényét ki nem merítő bemutatására vállalkozik.

4.1. A működési helyek kialakulása

Az Európai Parlament először 1952. szeptember 10-én ült össze, akkori nevén az Európai Szén- és Acélközösség Közgyűléseként, melyhez a mintát az 1949-ben felállított Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése adta¹⁸. Az ötvenes években csak egy megfelelő felszereltségű parlamenti épület állt rendelkezésre, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének strasbourgi ülésterme. A strasbourgi épületben biztosítva volt a többnyelvű szinkrontolmácsolása lehetősége is¹⁹, így az újonnan összeülő ESZAK Közgyűlés ezt az épületet választotta tanácskozásai színhelyéül. Nem mellesleg Strasbourg városa volt, és jelenleg is a szimbóluma az európai integrációnak és a francia-német megbékélésnek, lévén, hogy a város a korábbi két nagy ellenség határterületén fekszik, és a történelem során többször is gazdát cserélt.

A Közgyűlés mellett az ESZAK Közgyűlés titkársága, az ESZAK Tanácsával és Főhatóságával együtt Luxembourgba települt²⁰.

4.2. Római Szerződés hatása a működési helyekre

A Római Szerződések által létrehozott két új integrációs szervezet (Európai Gazdasági Közösségek, EURATOM) számára nem hoztak létre új közgyűléseket, hanem az ESZAK Közgyűlést terjesztették ki mind létszámban, mind hatáskörben²¹. A kiterjesztett közgyűlés új nevet is kapott: Európai Parlamen-

¹⁷ Wyatt, Dashwood (szerk.): European Union Law, Hart Publishing Ltd., United Kingdom, 2011, 56. p.

¹⁸ Parliamentary democracy in the Lisbon Treaty, 20. p.

¹⁹ Mohay Ágoston: Az Európai Parlament működési helyeinek kérdése az Európai Bíróság esetjogának tükrében, Európai jog (folyóirat), kilencedik évfolyam 5. szám (2009. szeptember), 3. p.

²⁰ 1951-ben az ESZAK intézményeit Brüsszelbe akarták elhelyezni, de ezt az ötletet az akkori belga miniszterelnök nem támogatta. A belga kormányfő inkább Liege-t tartotta volna megfelelőbb központnak. Mivel a döntéshez egyhangúság kellett, és nem tudtak kiegyezni a brüsszeli székhelyben, így Luxembourgot választották az ESZAK Közgyűlésének titkársága, Tanácsa és Főhatósága számára. Viszont a Közgyűlés számára nem volt megfelelő nagyságú és felszereltségű ülésterem Luxembourgba, így az Strasbourgan kezdett működni.
<http://www.corvinusembassy.com/ep/?page=7&corvina=7&level=3&content=74>

²¹ Nemcsak a Közgyűlés központosult ebben az időben, külön bíróságokat sem hozta létre az EGK-nak és az EURATOM-nak; a Tanács és a Bizottság az 1965-ös Fúziós Szerződéssel vált csak központosítottá. Dezső Márta, Vincze Attila: Magyar alkotmányosság az európai integrációban, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2006.

táris Gyűlés, mely később megváltozott és 1962 óta viseli az Európai Parlament nevet, székhelye pedig megmaradt eredeti helyén, Elzász Régió központjában. Az „Európai Parlament” elnevezést a testület ugyan már 1962 óta viseli, jogilag ez csak 1987-ben került deklarálásra, amikor az ekkor kibocsátott Európai Egységes Okmány is ilyen néven említi a korábbi Közgyűlést²².

A Római Szerződések révén létrehozott két újabb integráció szerveinek többsége viszont már nem Luxembourgban, hanem Brüsszelben kezdte meg működését²³, melynek következtében az Európai Parlament bizottságai is, a könnyebb tájékozódás érdekében, Brüsszelbe helyezték át üléseik helyszínét²⁴.

4.3. A Fúziós Szerződés utáni helyzet

A három integráció szervezete véglegesen csak az 1965-ben aláírt Fúziós Szerződés következtében egységesült, mellyel az összes integrációs intézmény az Európai Közösségek részévé vált²⁵. Az egységesülés mellett viszont ezen intézmények végleges székhelyeiről nem született döntés. A kérdésről csak ideiglenes határozat született²⁶, melynek értelmében „A Közösségek intézményeinek ideiglenes munkavégzési helye Luxembourg, Brüsszel és Strasbourg marad.”²⁷ A Határozat a Parlamentről nem tesz külön említést, csupán a Főtitkárság székhelyét határozza meg konkrétan, kijelentve, hogy „A Közgyűlés Főtitkársága és annak szervezeti egységei Luxembourgban maradnak”²⁸.

A Határozat következtében, praktikus megfontolások miatt (kényelmesebb a hivatali tevékenységet ellátó szervezet mellett dolgozni) a Parlament egyre több plenáris ülést tartott Luxemburg fővárosában²⁹.

4.4. Közvetlen választások és a parlamenti helyszínek

A Parlament súlyát a közösségi intézmények között jelentősen megnövelte az a tény, hogy tagjait 1979-től kezdődően a tagállamok állampolgárai közvetlenül választják. A közvetlen választások bevezetése előtt az EP tagjait a tagállamok parlamenti képviselői közül delegálták, akik ezáltal kettős

²² Kiss Eszter i. m. 147. p.

²³ 1958-ban a tagállamok úgy határoztak, hogy a Miniszterek Tanácsának és az Európai Bizottságnak a székhelye mindig az EK soron következő elnökségét ellátó országba kerül. A véletlennek köszönhetően ez abban a pillanatban Belgium volt, ahonnan viszont már nem költözött el a Tanács és a Bizottság.
<http://www.corvusembassy.com/ep/?page=7&corvina=7&level=3&content=74>

²⁴ Mohay Ágoston i. m. 3. p.

²⁵ Mike Cuthbert: European Union Law, Sweet & Maxwell, London, 2000, 1. p.

²⁶ A tagállamok kormányai képviselőinek HATÁROZATA a Közösség egyes intézményeinek és szervezeti egységeinek ideiglenes helyéről (67/446/EGK és 67/30/Euratom)

²⁷ A tagállamok kormányai képviselőinek HATÁROZATA a Közösség egyes intézményeinek és szervezeti egységeinek ideiglenes helyéről (67/446/EGK és 67/30/Euratom), 1. cikk

²⁸ A tagállamok kormányai képviselőinek HATÁROZATA a Közösség egyes intézményeinek és szervezeti egységeinek ideiglenes helyéről (67/446/EGK és 67/30/Euratom), 4. cikk

²⁹ Mohay Ágoston i. m. 3. p.

mandátummal rendelkeztek³⁰. Egyszer képviselték választópolgáraikat a nemzeti parlamentben, másszor a tagállamukat az Európai Parlamentben.

A közvetlen választások bevezetésével a Parlament képviselőinek száma hirtelen megugrott és a luxembourgi helyszín alkalmatlanná vált arra, hogy helyet biztosítson ilyen nagy méretű testületnek. Így az eddig fokozatosan növekvő jelentőségű luxembourgi jelenlét megszűnt és a parlamenti ülések helyszíne újra Strasbourg lett.

A helyzet végleges rendezésére, az Európai Parlament székhelye körüli szituáció tisztázására a Parlament állásfoglalásában hívta fel a tagállamokat. A tagállamok kormány- és államfőit tömörítő Európai Tanács viszont válaszlépés nélkül hagyta a parlamenti állásfoglalást, melyre viszonzásként az EP 1981. július 7-én elfogadta, az előadójáról elnevezett, Zagari-határozatot. A határozat értelmében, amíg a tagállamok nem rendezik a parlamenti működési helyek kérdését, a Parlament ideiglenes szabályozás révén megállapítja, hogy a Parlament plenáris üléseit Strasbourgban tartja, bizottsági üléseire és a képviselőcsoportok tanácskozására Brüsszelben kerül sor. A Főtitkárság helyzetére vonatkozóan a határozat nem tartalmazott egyértelmű rendelkezéseket, csak annyit mondott ki, hogy a helyzetet oly módon kell (ideiglenesen) rendezni, hogy annak következtében a titkárság személyzete nem kényszerüljön állandó ingázásra a parlamenti ülések helyszínei között. A luxembourgi székhelyű Főtitkárság körül kialakult bizonytalanság okán a Luxemburgi Nagyhercegség pert indított az Európai Parlament ellen, az Európai Unió Bírósága előtt³¹ (részletesebben lásd 6.1. alfejezet). A Bíróság ítélete értelmében, mely az EP-nek adott igazat, a Parlament jogosulttá vált a hivatali személyzet olyan megosztására, mely a parlamenti működést megkönnyíti. Gyakorlatilag ez annyit jelentett, hogy az adminisztráció nem egyedül Luxembourgban székelhet, hanem bármely más parlamenti helyszínen is, ahol munkájának eredményesebb ellátása biztosított.³²

A Zagari-határozat nyomán a Parlament elfogadta a *„Zagari-jelentés Európai Parlament általi, 1981. július 7-i elfogadásából levonandó következtetésekről”* szóló határozatot, mely megosztotta volna a Főtitkárság személyzetét Brüsszel és Strasbourg között. A hivatali apparátus azon részei, melyek a plenáris ülés munkáját segítik, áttelepültek volna Strasbourgba, míg a bizottsági munkát támogató egységek új központja Brüsszel lett volna. Ezekre az átköltöztetésekre végül nem került sor, mivel a határozatot Luxemburg megtámadta³³ (részletesebben lásd 6.2. alfejezet). Ebben a perben a Bíróság Luxemburnak adott igazat, megállapítva, hogy a Parlament oly mértékű átszervezést hajtott volna végre a hivatali apparátuson belül, amely már túlmutatott a Parlament szervezeti hatáskörén.³⁴

³⁰ Kiss Eszter i. m. 147. p.

³¹ 230/81. számú Luxemburg kontra Parlament ügy

³² Mohay Ágoston i. m. 5. p.

³³ 108/83. számú Luxemburg kontra Parlament ügy

³⁴ Mohay Ágoston i. m. 5. p.

4.5. Az új brüsszeli épület és Franciaország

Az 1980-as évek közepén a Parlament bizottságai és képviselőcsoportjai már rendszeresen Brüsszelben üléseztek, de a folyamatos bővítések hatására megnövekedett ezen csoportok létszáma, melyek számára a brüsszeli helyszín képtelen volt megfelelő üléstermet biztosítani. A helyzet orvoslására a Parlament 1985-ben úgy döntött, hogy mivel az integráció bővítése előtt-utóbb úgylis kikényszerítené egy nagyobb helyszín keresését, kezdeményezte egy legalább 600 fő befogadására alkalmas, jól felszerelt épület építését Brüsszelben. Ezt az elképzelést a francia kormány nem támogatta, félve attól, hogy az új épület következtében csökken a strasbourg-i székhely jelentősége, így az építésről szóló parlamenti döntést két keresetben is megtámadta³⁵ (részletesebben lásd 6.3. alfejezet). A perben a Bíróság a Parlamentnek kedvező ítéletet hozott, megállapítva, hogy az új épület emelése nem jelenti a strasbourg-i plenáris ülések megszűnését, a Parlament nem sértette meg a tagállamok jogát arra, hogy az intézmények székhelyét megállapítsa. A Parlament az új épületben csak „különleges vagy kiegészítő plenáris ülészeket” tarthat majd.³⁶

A székhellyel kapcsolatos helyzet rendezetlenségének újbóli hangsúlyozására a Parlament újabb állásfoglalást fogadott el, amelyben újra felhívta a tagállamok figyelmét arra, hogy a Parlament működését egyértelműen megnehezíti, hogy a székhely problémája még mindig nincs megoldva. A parlamenti intézmények szétszóró elhelyezkedése megnehezíti a Parlament tevékenységét és egyértelműen akadályozza annak hatékony működését. Állásfoglalásában a Parlament nélkülözhetetlennek tartotta megfelelő hivatalnoki személyzet brüsszeli alkalmazását és kiegészítő plenáris ülések tartását, szintén a belga fővárosban.³⁷

Az állásfoglalásra mind Luxemburg, mind Franciaország reagált. Franciaország EP-képviselői biztosítékot kértek a Parlamenttől arra, hogy az új brüsszeli épület ellenére továbbra is Strasbourg lesz a plenáris ülések hivatalos helyszíne, illetve arra is, hogy a brüsszeli építkezés mellett Strasbourgban is építtet a Parlament egy új üléstermet³⁸.

A Nagyhercegség pert indított³⁹ annak címén, hogy a Parlament túllépte hatáskörét a brüsszeli épület építése kapcsán, ugyanis az indokolatlan átszervezésekhez vezet. A Parlament azzal védekezett, hogy mivel Brüsszel egyre fontosabb központja a Közösségeknek, és így a Parlamentnek is, elengedhetetlen, hogy az EP megfelelő számú hivatalnoki apparátussal rendelkezzen a belga fővárosban. A Bíróság ítéletében a Parlament érvelésének helyt adott, megállapítva, hogy mivel nem a teljes luxembourgi apparátus átköltöztetéséről és a luxembourgi működési helyszín megszüntetéséről van szó, a Parlament nem sértett meg a tagállamoknak fenntartott jogkört.

³⁵ 358/85 és 51/8. számú Francia Köztársaság kontra Parlament egyesített ügyek

³⁶ Mohay Ágoston i. m. 7. p.

³⁷ Mohay Ágoston i. m. 7. p.

³⁸ Mohay Ágoston i. m. 7. p.

³⁹ 213/88. és 39/89. Luxembourg kontra Parlament egyesített ügyek

4.6. Az 1992-es edinburghi európai tanácsi döntés

Az új brüsszeli épület megépítése után a Parlament plenáris üléseit megosztva tartotta Brüsszelben és Strasbourgban, amelynek Franciaország nem örült. A helyzet végleges rendezésére végül francia nyomásra 1992 decemberében került sor, az Európai Tanács ülésén. A tagállamok állam- és kormányfői elfogadták az *„Európai Községek intézményei, egyes szervei és szervezeti egységei meghatározásáról”* szóló határozatot, melynek 1. cikkének a) pontja szerint az *„Európai Parlament székhelye Strasbourgban van, ahol a havi plenáris ülések tizenkét időszakát, beleértve a költségvetési ülészakot is tartják. A kiegészítő plenáris ülészakokat Brüsszelben tartják. Az Európai Parlament bizottságai Brüsszelben üléseznek. Az Európai Parlament Főtitkársága és annak szervezeti egységei Luxembourgban maradnak.”* Az Európai Tanács ezen döntésével szentesítette a fennálló viszonyokat, a Parlament fő problémáját, vagyis a székhelyek megosztottsága miatti hatékonytalanságot fenntartották. Megjegyzendő, hogy a döntés meghozatalához nem kérték ki az Európai Parlament véleményét. A Parlament így is előremutatónak vélte a kiegészítő brüsszeli ülésezés hivatalos elismerését, de sérelmezte, hogy erre csak akkor kerülhet sor, ha az évi tizenkettő strasbourgi plenáris ülésezését teljesítette a testület⁴⁰. Vagyis brüsszeli kiegészítő plenáris ülésekre nem kerülhet sor mindaddig, amíg a Parlament meg nem tartotta mind a tizenkettő rendes plenáris ülését Strasbourgban⁴¹.

Franciaország viszont nem volt teljesen megelégedve az Európai Tanács döntésével, továbbra is veszélyeztetve látta a strasbourgi székhely fennmaradását a folyamatosan erősödő brüsszeli központ miatt. A Strasbourgi székhely fenntartása érdekében ezért garanciát követelt az Európai Parlamenttől. A Miniszterek Tanácsa 93/81/Euratom, ESZAK, EGK határozatával módosította az európai parlamenti képviselők tagállamok által küldhető számát, mely határozatot a tagállamoknak meg kellett erősíteniük, hogy hatályba léphessen. Franciaország ezt a helyzetet használta ki pozíciójának megerősítésére, ugyanis mindaddig nem erősítette meg a határozatot, amíg a Parlament új elnöke, Egon Klepsch alá nem írta az új strasbourgi épület megépítésére vonatkozó megállapodást. Az aláírás végül megtörtént és elkezdődtek a strasbourgi építkezések. Az strasbourgi épületet a Parlament 1999-től vehette használatba.

Az Európai Tanács edinburghi döntését az Európai Parlament Eljárási Szabályzatába is beillesztették. Az Eljárási Szabályzat 135. cikk (1) bekezdése kijelenti, hogy *„A Parlament üléseit és bizottsági üléseit a Szerződések rendelkezéseinek megfelelően tartja. További, Brüsszelben tartandó ülésekre vonatkozó javaslatokhoz és bármely módosításukhoz csak a leadott szavazatok többsége szükséges.”* Az (1) bekezdés értelmében a képviselőcsoportok ülésezési helyszínének meghatározása nem tartozik a

⁴⁰ Mohay Ágoston i. m. 9. p.

⁴¹ Julian Priestley: Note to members of the bureau, 3. p.

<http://www.brusselsstrasbourgstudy.eu/resources/Report+to+the+Bureau+on+3+Places+of+Work.pdf>

tagállamok hatáskörébe, vagyis azok ülésezési helyszínét autonóm módon saját maguk a képviselőcsoportok határozhatják meg. Az Eljárási Szabályzat 135. cikk (2) bekezdése ezen túlmenően viszont lehetőséget biztosít a bizottságoknak is az ülések helyszínének megváltoztatására. A bizottságok viszont kötelesek megindokolni, hogy egy vagy több ülést miért másik helyszínen szeretnének tartani.

4.7. Franciaország újra az Európai Bíróság előtt

Az Európai Tanács edinburghi határozatával a parlamenti székhely problémáját nem oldotta meg, csak a fennálló helyzet rögzítésével vélte ideiglenesen lecsillapítani a vitás feleket. Az Európai Parlament nem mondott le arról, hogy a székhely és így a hatékony működés kérdését megnyugtatóan rendezni tudja. A Szerződések viszont nem teszik lehetővé a Parlament számára, hogy saját maga határozza meg székhelyét, így ebben az irányba a Parlament nem terjeszkedhet. De a Parlament számára volt egy út, amellyel ha ugyan részlegesen, de tudott javítani a helyzetén. Ez az eszköz pedig a Parlament ülésnaptárjának meghatározása. Az Európai Parlament önigazgatási hatáskörébe tartozik az a jogkör, hogy saját maga dönt éves ülőszakán belüli ülésezésének menetéről, hosszáról, stb. Ezen hatáskörével élve a Parlament olyan ülésnaptárt fogadott el az 1996-os évre, amelyben nem tizenkettő, hanem csak tizenegy plenáris ülést tervezett Strasbourgba.

A Parlament lépése viszont felháborította Franciaországot, aki az edinburghi határozat megsértése miatt pert indított az Európai Parlament ellen az Európai Bíróságon (részletesebben lásd 6.5. alfejezet). A francia oldal mellett beavatkozóként részt vett a perben Luxemburg is. A per eredményeként a Parlamentet elmarasztalták és az 1996-os ülésnaptárról szóló határozatot a Bíróság megsemmisítette.

4.8. Az Amszterdami Szerződés rendelkezései a Parlament székhelyéről

Az első Szerződés, amely a közösségi intézmények, és így az Európai Parlament székhelyére vonatkozóan szabályokat tartalmazott, az 1997. október 2-án aláírt Amszterdami Szerződés volt. A Szerződés semmi újítást nem vezetett be a Parlament székhelye kapcsán Európai Tanács 1992-es edinburghi határozatához képest; elsődleges jogforrás szintjén szentesített a határozat által is deklarált hármas székhely koncepciót. A Szerződés két egységben foglalkozik a székhelyekkel, egyszer a 289.cikkben, másodszer az egyik kiegészítő jegyzőkönyvben. Az Amszterdami Szerződés 289. cikke szerint „A Közös intézményeinek székhelyét a tagállamok kormányai közös megegyezéssel határozzák meg”, vagyis a székhelyek kérdésének eldöntésében az Európai Tanács rendelkezik kompetenciával. Az Amszterdami Szerződés „Az Európai Közösségek és az Europol intézményeinek, egyes szerveinek és szervezeti egységeinek székhelyéről” szóló jegyzőkönyvének egyetlen cikke már konkrét rendelkezéseket tartalmaz az Európai Unió egyes intézményeinek székhelyeit illetően. Megállapítja, hogy az Európai Parlament hivatalos székhelye Strasbourg, de az itteni tizenkét, havonta tartandó plenáris

ülés megtartása után lehetőség van kiegészítő plenáris ülések tartására, amelyek helyszíne Brüsszel. Szintén Brüsszel ad otthont az EP bizottságai ülésezésének. A Parlament Főtitkársága és annak szervezeti egységei viszont Luxembourgban működnek. A Szerződés továbbra sem szól külön a plenáris ülések időtartamáról.

Az ülésnaptár-összeállításának hatáskörével élve a Parlament egyszer már vesztett per a Bíróság előtt (lásd 4.7. alfejezet), most viszont kevésbé mélyreható változtatás révén a Parlament kezdeményezte a strasbourgi plenáris ülések időtartamának öt napról négy napra csökkentését a 2001-es ülésnaptárban. A parlamenti ülés csökkentése kapcsán Franciaország nem lépett fel, így 2001 óta a strasbourgi ülések hétfőtől csütörtökig tartanak. A csökkentett ülés mintegy európai szokásjoggá vált⁴².

4.9. *A harc tovább folytatódik az egységes székhelyért*

A Parlament azzal, hogy ötről négy napra csökkentette a strasbourgi plenáris ülések idejét, a fő problémát nem oldotta meg. Ezért a Parlament újra a tagállamokhoz fordult avégett, hogy módosítsák úgy a Szerződéseket, hogy a Parlament maga dönthesse a székhelyéről. A tagállamok viszont nem biztosították ezt a jogot a Parlamentnek sem a Nizzai Szerződésben, sem a Lisszaboni Szerződésben. A 2007-ben elfogadott Reformszerződés, fenntartva az aktuális viszonyokat, megismételte az Amszterdami Szerződés jegyzőkönyvének rendelkezéseit: *„Az Európai Parlament székhelye Strasbourg, ahol a tizenkét, havonta tartandó plenáris ülészet zajlik, beleértve a költségvetési ülészetet is. A további plenáris ülészeteket Brüsszelben tartják. Az Európai Parlament bizottságai Brüsszelben üléseznek. Az Európai Parlament Főtitkársága és annak szervezeti egységei Luxembourgban maradnak.”* Az EUMSz. 341. cikke (korábbi EKSz. 289. cikk) sem változtatott a korábbi helyzeten: *„Az Unió intézményeinek székhelyét a tagállamok kormányai közös megegyezéssel határozzák meg.”*

2008 augusztusában az újonnan épített strasbourgi épület ülésterme álmennyezetének egy része leszakadt, így a Parlament lehetőséget kapott a folyamatos brüsszeli ülésezés kiépítésére. A kizárólagos brüsszeli ülésezés viszont azonnali megszűnt, amint a strasbourgi épületet helyreállították.

A Parlament székhelyével kapcsolatos legutóbbi változás, hogy az EP újra megpróbálta módosítani ülésnaptárt. Az Európai Parlament 2011. március 9-én arról határozott, hogy a 2012 és 2013 októberében tartandó két ülészetet megkelezi és egymás mellé tolva egy héten tartja⁴³. Ezzel az Európai Parlament gyakorlatilag két fél ülészetből létrehozott egy teljeset; a tervek szerint tizenkettő ülésnap helyett csak tizenegyet tart meg az EP 2012-ben és 2013-ban. A csökkentés nyilvánvaló jele a parlamenti képviselők fokozódó elégedetlenségének az ismétlődő utazásokkal szemben⁴⁴. Az Európai

⁴² Osztoivits András i.m. 3309. p.

⁴³ Questions and Answers: France VS European Parliament in the ECJ, <http://www.singleseat.eu/5.html>

⁴⁴ „A ma tartott szavazás egyértelművé tette, hogy a képviselők többségének elege van a Parlament folyamatos ingásából Brüsszel és Strasbourg között.” Edward McMillan-Scott, MEPs reduce presence in Strasbourg, <http://euobserver.com/18/31950>

Parlament képviselőinek nagy része azon a véleményen van, hogy a Parlamentnek biztosítani kellene azt a jogosítványt, melynek révén eldöntheti, hogy hol és/vagy milyen gyakran üljön össze⁴⁵. Nem mellesleg ennek az egy utazásnak a mellőzése 15 millió euró megtakarításával és 1600 tonna széndioxid kibocsátás elmaradásával járna⁴⁶.

A Parlament lépését Franciaország nem hagyta szó nélkül és 2011. május 19-én pert indított az Európai Parlament ellen az EUMSZ. 6. sz. jegyzőkönyvének és a Bíróság C-345/95. sz. Franciaország kontra Parlament ügyben hozott ítéletének megsértése miatt. Az ítélet ugyanis kimondta, hogy a Parlament csak abban az esetben tarthat kiegészítő rendkívüli plenáris üléseket Brüsszelben, amennyiben teljesítette a tizenkét strasbourgi rendes plenáris ülés megtartásának kötelezettségét⁴⁷. A francia Európaügyi miniszter, Laurent Wauquiez így kommentálta a Parlament lépését: „A kormány nem fogadja el a Parlament Szerződések elleni támadását”⁴⁸. Franciaország perindítását a Parlament sem hagyta szó nélkül, Ashley Fox, az EP konzervatív frakciójának tagja így reagált: „Franciaország nagy hibát követett el a határozat megtámadásával. Ez ugyanis az Európai Parlament túlnyomó részének akarata, a teljes politikai spektrumot tekintve, arra nézve, hogy csökkentsük azon utazások számát, amelyeket meg kell tennünk”⁴⁹.

Franciaország két keresetet adott be a Parlamenttel szemben, mind a két évi ülősszak lerövidítése miatt (C-237/11, C-238/11), mely perekben a Luxemburgi Nagyhercegség beavatkozóként Franciaország mellett foglalt állást. Franciaország célja a perindítással az, hogy a Bíróság semmisítse meg a Parlament döntését a 2012-es és 2013-as ülőnap tárral kapcsolatban és kényszerítse az EP-t arra, hogy tegyen eleget szerződéses kötelezettségének, vagyis évente tizenkétszer vegye igénybe a Parlament épületét Strasbourgbán, plenáris ülésezés céljából. Emellett a Francia Köztársaság távolabbi, ki nem mondott célja az, hogy elérje az egyedüli strasbourgi székhely deklarálását⁵⁰, amely természetesen nem az Európai Unió Bíróságának a feladata, de egy sikeres per erősíthetné Franciaország, és így Strasbourg pozícióit az egységes székhelyért folyó harcban. A Franciaország és a Parlament között folyó per jelenleg még folyamatban van, ítélet nagyjából 2012 végén, 2013 elején várható⁵¹. A parlamenti érvelési lehetőségeket és a Bíróság korábbi gyakorlatát vizsgálva nem állapítható meg semmi biztos az eredményt illetően, Stephen Kinsella, angol ügyvéd, így nyilatkozott a Parlament helyzetéről: „a Parlament nehéz ügy előtt áll”⁵². A Bíróság egy korábbi (345/95. számú Francia Köztársaság

⁴⁵ Questions and Answers: France VS European Parliament in the ECJ, <http://www.singleseat.eu/5.html>

⁴⁶ MEPs in fresh appeal to abolish Strasbourg seat, The Parliament Magazine (2011. június 13.), 20. p.

⁴⁷ Questions and Answers: France VS European Parliament in the ECJ, <http://www.singleseat.eu/5.html>

⁴⁸ Bruno Waterfield: France defends European Parliament's 'travelling circus', <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8383604/France-defends-European-Parliaments-travelling-circus.html>

⁴⁹ <http://www.ashleyfoxmep.com/france-to-take-fox-amendment-on-strasbourg-to-european-court.html>

⁵⁰ Questions and Answers: France VS European Parliament in the ECJ, <http://www.singleseat.eu/5.html>

⁵¹ <http://www.singleseat.eu/5.html>

⁵² http://pdf.singleseat.eu/ss_press_200911.pdf

kontra Parlament ügy) ítéletében már elmarasztalta a Parlamentet, amiért eltörölt egy strasbourgi ülészakot, viszont ebben az esetben jogilag nem ez történt. Egy másik alkalommal (2000-ben) a tagállamok, így Franciaország is hallgatólagosan beleegyezett a Parlament azon döntésébe, amellyel csökkentette a Strasbourgi Parlament ülésének hosszát, eltörölve a pénteki ülésezést. Ezzel a tagállamok elismerték azt, hogy az ülések hosszának meghatározása a Parlament önigazgatásának körébe esik⁵³, vagyis jogi értelemben a Parlament nem lépte túl a hatáskörét a 2012-es és 2013-as ülésnaptár illetén való összeállításával.

⁵³ Questions and Answers: France VS European Parliament in the ECJ, <http://www.singleseat.eu/5.html>

V. fejezet –A Parlament székhelye az uniós jogforrásokban

5.1. Szerződések a parlamenti működési helyekről

Az európai integráció intézményeinek kezdeti székhelyeire vonatkozóan egyértelmű szabályokat nem találunk az alapító szerződésekben. Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés 216. cikkének értelmében „A Közösség intézményeinek székhelyét a tagállamok kormányai közös megegyezéssel határozzák meg”, de hogy ezen székhelyek hol találhatóak, arra vonatkozóan nincsenek szerződéses rendelkezések.

Az EKG és az EURATOM intézményrendszere részben már az alapítás után egyesült a korábban létrehozott Európai Szén- és Acélközösség intézményrendszerével, míg teljes összeolvadásról csak 1967-et, a Fúziós Szerződés hatályba lépését követően beszélhetünk. A Fúziós Szerződés nem tartalmazott rendelkezéseket az integráció egységesített intézményrendszerének székhelyeit illetően. Ahogy ez már korábban elhangzott az ESZAK intézményeit Luxembourg és Strasbourg között osztották meg, de az újonnan felállított EKG és EURATOM következtében a Miniszterek Tanácsa és a Főhatóság áttette székhelyét a belga fővárosba.

Ugyan a Szerződések nem tartalmaztak rendelkezéseket az intézmények székhelyével kapcsolatban, mégis az intézményekre vonatkozó rendelkezések Szerződésekben belüli elhelyezkedéséből levonhatók egyes következtetések. Az EKSz. által szabályozott intézmények között az első helyen az Európai Parlament szerepel, mely ugyan ekkor még nem rendelkezett jelentős hatáskörrel vagy demokratikus legitimitációval, mégis valamennyire előrevetített az intézmény későbbi jelentőségét az integrációs szervezetrendszeren belül.⁵⁴

A parlamenti székhellyel kapcsolatos döntésre formálisan először 1992. december 12-én került sor⁵⁵, az Európai Tanács edinburghi ülésén, melynek rendelkezéseit az Amszterdami Szerződés emelte az alapító szerződésekhez csatolt jegyzőkönyv rangjára⁵⁶. Vagyis az első Szerződés, amely az intézmények, és így az Európai Parlament székhelyére vonatkozóan tartalmazott szabályokat, az 1997-ben aláírt Amszterdami Szerződés volt.

A székhelyre vonatkozó következő, és jelenleg hatályos rendelkezéseket a Lisszaboni Szerződés tartalmazza. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 341. cikke megegyezik az Amszterdami Szerződés 289.cikkével, vagyis hogy uniós intézmények székhelyeinek meghatározásához a tagállamok kormányainak közös megegyezése szükséges. Egy gyakorlatilag egyhangú (titkos) szavazást jelent a tagállamok között. Az Európai Unió intézményeinek székhelyét érintő bármely változtatást akár egy állam is megakadályozhatja, élve vétőjogával. Az Európai Parlament székhelyével kapcsolatban a

⁵⁴ Mike Cuthbert: European Union Law, Sweet & Maxwell, London, 2000, 2. p.

⁵⁵ 1992 előtt az EP székhelyére vonatkozó rendelkezéseket csak a külügyminiszterek ideiglenes határozatai tartalmazták (1965. április 8-i határozat), Szalay Sándor Erzsébet i. m. 187. p.

⁵⁶ Szalay Sándor Erzsébet i. m. 187. p.

tagállamok két csoportra oszthatók: Franciaország, Luxemburg, Belgium alkotja az egyik, míg minden más tagállam alkotja a másik csoportot⁵⁷. A két csoport között a különbség az, hogy míg az előbbiek a jelenlegi helyzet fenntartását pártolja, addig a másik csoport változtatna a Parlament „többlaki” jellegén.

Az EUMSZ. 6. sz. Jegyzőkönyvének Egyetlen cikke szintén megismétli az EKSz. korábbi rendelkezéseit. A jegyzőkönyv egyetlen cikkének a) pontja szerint a Parlament megosztva látja el feladatát Strasbourg, Brüsszel és Luxembourg között. A cikk b) pontja értelmében a Tanács Brüsszelben (és esetenként Luxembourgban tartja üléseit), a Bizottság székhelye Brüsszel, de egyes szervezeti egységei Luxembourgban működnek (c) pont), akárcsak az Európai Unió Bírósága (d) pont), az Európai Számvevőszék (e) pont) és az Európai Beruházási Bank (h) pont) is a Nagyhercegség fővárosában székel. Brüsszeli központtal működik még a Gazdasági és Szociális Bizottság (f) pont) és a Régiók Bizottsága (g) pont). De működik még uniós intézmény Frankfurtban (Európai Központi Bank, i) pont) és Hágában (Európai Rendőrségi Hivatal, j) pont) is.

5.2. Az Európai Parlament székhelye az Európai Parlament Eljárási Szabályzatában

Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata is tartalmaz rendelkezéseket az EP székhelyére vonatkozóan. A 135. cikk (1) bekezdése tartalmazza azt a szabályt, hogy a Parlament üléseire és bizottsági üléseire vonatkozóan a Szerződések rendelkezései az irányadók. A bekezdés viszont nem tartalmaz rendelkezések a képviselőcsoportok ülésezésére vonatkozóan, melyek ezáltal saját maguk határozhatják meg üléseik helyszínét. Általában Brüsszel a frakcióülések központja, de Brüsszel helyett akár Strasbourg vagy teljesen más helyszín is szóba jöhet. A 135. cikk (2) bekezdése lehetőséget biztosít a bizottságoknak arra, hogy a brüsszeli ülésezés helyett máshol kerüljön sor a gyűlésekre, ehhez viszont indoklással ellátott kérelemmel kell fordulniuk az EP elnökéhez. A kérelmet az elnökség (elnök és 14 alelnök alkotta testület) vagy sürgősség esetén az elnök bírálja el⁵⁸. Amennyiben a bizottság kérelmét elutasítják, abban az esetben annak indokát közölni kell a bizottsággal.

5.3. Az Európai Parlament ülésnaptárja

Az Európai Parlament munkáját négyhetes periódusok szerint végzi. A Parlament egy hónapján belül egy hetes strasbourgi plenáris ülés mellett, két hetet biztosít a bizottságok és egy hetet a képviselőcsoportok üléseire, mely utóbbi kettőre Brüsszelben kerül sor. Ezek mellett éves szinten biztosított néhány hét arra is, hogy a parlamenti képviselőknek visszatérjenek választókerületeikbe, választópolgáraik közé.

⁵⁷ Osztovits András i. m. 3309. p.

⁵⁸ Osztovits András i. m. 2764. p.

Ezt az ülésezési ritmust a Parlament ülésnaptárja színek segítségével teszi még átláthatóbbá, rózsaszín, piros, kék és türkiz színekkel azonosítva a különféle heteket. A rózsaszín hetek jelentik a bizottsági ülések idejét, ahol a plénum elé kerülő ügyek előzetes véleményezése, előkészítése, a végrehajtó hatalom ellenőrzése zajlik, továbbá ezeken az üléseken kerül sor a különféle beszámoltatásokra és vizsgálatokra is. Az ülésnaptárban a piros hetek a plenáris üléseket mutatják. Ezek a plenáris ülések lehetnek rendes strasbourgi ülések, de pirossal jelzik a brüsszeli mini-ülésszakokat is. A plenáris üléseken kerül sor a bizottságok által megtárgyalt javaslatok elfogadásáról, módosításáról vagy esetleges elutasításukról. Szintén a plenáris üléseken van lehetőség kérdések feltételére a Bizottság vagy a Tanács tagjaival szemben. A kék, „képviselőcsoportok számára fenntartott hetek” során a parlamenti frakciók üléseznek, általában Brüsszelben. Az ülésezésre rendszerint a plenáris ülések előtt szokott sor kerülni, annak érdekében, hogy a plenáris ülésre a frakció a közösen támogatandó álláspontját kialakíthassa. A türkiz heteken a parlamenti képviselők számára lehetőség van arra, hogy visszatérjenek választókerületükbe, ahol a választóikkal találkozhatnak, vagy ugyanezen hetek adnak lehetőséget a képviselők külföldi kiküldetésének teljesítésére is.

5.4. Luxembourg mint adminisztratív székhely

Az EUMSz. 6. sz. kiegészítő jegyzőkönyv egyetlen cikk a) pontjának értelmében Luxembourg ad otthont az Európai Parlament Főtitkárságának, vagyis a Parlament adminisztratív feladatait ellátó hivatalnoki testületnek. Ennek a helyzetben a kialakulása két politikai egyezménynek az eredménye, melyek közül az egyik az 1996-os Juncker/Hänsch Egyezmény, a másik a 2000-es Juncker/Fontaine Egyezmény. Az első egyezmény során Luxemburg miniszterelnöke, Jean-Claude Juncker és az Európai Parlament elnöke, Klaus Hänsch megállapodtak abban, hogy a Parlament 2004-ig fenntartja luxembourgi működési helyét. Ennek értelmében Luxembourgban székeltek továbbra is az uniós hivatalnokok közül a tolmácsok, a jogi tanácsadók, a plenáris üléseket előkészítő személyek és egyéb adminisztratív feladatot ellátó hivatalnokok.

A Juncker/Fontaine Egyezmény, melyet szintén a luxemburgi miniszterelnök és az EP elnöke kötött, kisebb változtatásokat hajtott végre a korábbi egyezségen: a parlamenti személyzet fele marad a Nagyhercegség fővárosában és ez az arány 2004-es követően is fennmarad.

VI. fejezet – Parlamenti székhelyek vitája az Európai Unió Bírósága előtt

6.1. 230/81. számú ügy – Luxemburg kontra Parlament

A közvetlen választások bevezetését követően megnőtt a Parlament tagjainak száma, mely tömeg befogadására nem volt alkalmas épület Luxembourgban. Az addig fokozatosan növekvő jelentőségű parlamenti székhely helyett a plenáris ülések székhelye fokozatosan visszakért eredeti helyére, Strasbourgba. A Parlament ezen döntését (Zagari-határozat) viszont Luxemburg nem hagyta szó nélkül és pert indított a Parlament ellen⁵⁹, azért mert az már nem hajlandó plenáris üléseket tartani a Nagyhercegségben⁶⁰. Luxemburg kifogásolta, hogy a Parlament úgy döntött a luxembourgi székhely mellőzéséről, hogy amúgy nem rendelkezett azzal a hatáskörrel, hogy székhelyének kérdésében döntsön.

Luxemburg keresetét az ESZAKSz. 38. cikkére alapozta, mely kimondja, hogy „a Bíróság (...) megsemmisítheti a Közgyűlés vagy a Tanács jogi aktusait”, jelen esetben azt az állásfoglalást, amely alapján a Parlament megszüntette a plenáris ülések tartását Luxembourgban. A Parlament védekezésésként arra hivatkozott, hogy bár az ESZAK-ot alapító szerződés lehetőséget teremt a Bíróságnak jogi aktusok megsemmisítésére, a Parlament nemcsak az ESZAK intézménye, hanem az EGK és az EURATOM-nak is a „törvényhozása”, és ezek utóbbi kettőt alapító szerződés nem biztosítja a Bíróságnak az aktus-megsemmisítési hatáskört.

A Bíróság kifejtette, hogy a Parlament érvelése nem megalapozott, mivel az ESZAK-ot alapító szerződés jogintézményét olyan esetekben is lehet alkalmazni, amikor a kérdés a három Szerződés tárgyköreit egyidejűleg és osztatlanul érintik⁶¹. Ennek alapján a Bíróság elutasította a Parlament ezen kifogását.

A Parlament másik kifogása az volt, hogy a Parlament székhelyének meghatározása az összes tagállamok együttesen megillető jogosítvány, vagyis azt egy tagállam (Luxemburg) által indított perben nem lehet megváltoztatni. A Bíróság a Parlament ezen kifogását is elutasította, mert kimondta, hogy ugyan a székhely megállapítása az összes tagállamot együttesen megillető jogosítvány, de a Bíróság előtti keresetindítás – bármely kérdésben – egyéni joga minden tagállamnak.

A Parlament harmadik és egyben utolsó kifogása az volt, hogy a Parlament állásfoglalása nem minősül jogi aktusnak, mivel csak a Parlament belső szervezeti felépítésére gyakorolt hatást és egyedüli

⁵⁹ Az EUMSZ. (illetve a korábbi Szerződések) lehetőséget teremtett arra, hogy a Parlament alperesként szerepeljen egy, az Európai Unió Bírósága előtt folyó eljárásban. Az eljárás során a Bíróság felülvizsgálhatja a Parlament által kibocsátott normatív aktusok elsődleges jogforrásokba ütközését, és amennyinek a parlamenti aktus nem felel meg a primer jogforrások rendelkezéseinek, akkor a jogszabályt a Bíróság megsemmisíti (semmisségi eljárás). Erre viszont csak addba az esetben kerülhet sor, ha a Parlament által kibocsátott jogforrás harmadik személyekkel szemben is joghatással bír. Osztovits András i. m. 2761. p.

⁶⁰ Mohay Ágoston i. m. 4. p.

⁶¹ Mohay Ágoston i. m. 4. p.

célja a parlamenti működés hatékonyságának növelése, így a Bíróság azt nem semmisítheti meg. A Bíróság viszont nem osztotta a Parlament véleményét, mivel azt állította, hogy azért, mert az aktus neve eltérő, még nem jelenti, hogy nem jogszabály. Ahhoz, hogy megállapítható legyen, vajon az állásfoglalás kihat-e a harmadik természetes vagy jogi személyekre és nem csak a belső szervezeti rendszert érinti, meg kell vizsgálni a dokumentum tartamát. A Bíróság végül az eljárás megindítása mellett döntött.

A Bíróság az eljárásban megállapította, hogy az uniós intézmények székhelyeinek meghatározása egyértelműen a tagállamokat illeti. Ezt jelenleg az EUMSz. 341. cikke mondja ki: *„Az Unió intézményeinek székhelyét a tagállamok kormányai közös megegyezéssel határozzák meg”*. A tagállamok és a Parlament egymás irányában jóhiszeműen köteles eljárni. A tagállamok nem állapíthatnak meg olyan székhelyet vagy székhelyeket, amelyek megnehezítik vagy lehetetlenné teszik a Parlament hatékony működését, de egyben a Parlamentnek is tiszteletbe kell tartania a tagállamok döntését a székhelyvel kapcsolatban, és öngazgatási jogával csak a tagállamok által meghatározott kereteken belül élhet.

A Bíróság a perben rámutatott egy nagyon lényeges pontjára a vitának: a Parlament, amikor plenáris üléseit fokozatosan áthelyezte Luxembourgba, – hogy az ESZAK többi intézményéhez közelebb legyen – ezt gyakorlatilag a tagállamok engedélye nélkül, vagyis hatáskörét átlépve tette meg. A Parlament lépését a tagállamok viszont nem támadták meg, hallgatólagosan beleegyeztek a luxemburgi plenáris ülésbe. Tehát a perben Luxemburg olyan pontjaira hivatkozik a Szerződéseknek a Parlamenttel szemben, amely pontok korábbi áthágása tette lehetővé azt, hogy országa területén tartsa üléseit az EP. Luxemburg nem akadályozhatja meg a Parlamentet abban, hogy jogosan, a Szerződések szerint járjon el, amikor visszakötözik Strasbourgba, és kifejezetten nem akadályozhatja meg ezt a szerződési pontokra hivatkozva.

A Bíróság ezek alapján Luxemburg keresetét elutasította, mely lehetővé tette, hogy a Parlament a jogszabályok szerint eljárva, újra Strasbourgban tartsa plenáris üléseit.

A perben még szó esett a bizottságok és képviselőcsoportok üléséről és a Főtitkárság székhelyéről is. A Bíróság megállapította, hogy mivel a bizottsági és képviselőcsoportok üléseiről nem rendelkeznek a Szerződések és a Parlament által kialakított üléselési gyakorlatot egyik tagállamok sem ellemezte ez ideáig, ezért ezek Brüsszelben történő üléselését nem tekintette a Szerződésekbe ütközőnek. A Főtitkárság és a hivatali apparátus székhelyével és megosztásával kapcsolatban a Bíróság kifejtette, hogy mivel a Parlamentnek nincs egységes székhelye, így szükséges, hogy minden működési helyén legyen hivatali apparátus fenntartva, biztosítva az adminisztratív feladatok ellátását akár Brüsszel, Strasbourg vagy Luxembourg városában. A döntés értelmében a Parlament jogosult a hiva-

tali személyzetet megosztani a három székhely között, de csak oly módon, amennyiben az nem lépi túl a hatékony működéshez feltétlenül szükséges mértéket⁶².

6.2. 108/83. számú ügy – Luxemburg kontra Parlament

A Parlament a C-230/81-ügy sikeressége után, a Zagari-határozat nyomán elfogadta a „Zagari-jelentés Európai Parlament általi, 1981. július 7-i elfogadásából levonandó következtetésekről” szóló határozatot, mely megosztotta volna a Főtitkárság személyzetét Brüsszel és Strasbourg között, attól függően melyik helyszín tevékenységét segítik. Luxemburg újra a Bíróság elé vitte az ügyet arra hivatkozva, hogy a Főtitkárság ilyen mértékű megosztása már túllépi a Parlament öngazgatási jogkörét és az „ésszerű működéshez feltétlenül szükséges mértéket”.

A Parlament védekezésében arra hivatkozott, hogy a dokumentum „nem határozati jellegű”, nem képes joghatás kiváltására, egyedül a Parlament belső felépítését határozza meg. Mivel „nem határozati jellegű”, így a Bíróság előtt sem támadható meg. Viszont a Bíróság a korábbi döntéséhez hasonlóan megállapította, hogy egy jogi aktus normativitása nem elnevezéséből vagy formájából, hanem tartalmából derül ki. A tartalmi vizsgálat során a Bíróság megállapította, hogy a Parlament által megalkotott aktus alkalmas joghatások kiváltására, vagyis normatív jellegű, így bírósági felülvizsgálat tárgyát képezheti. A Bíróság ennek nyomán megindította az eljárást a Parlament és Luxemburg ügyében.

A per eredményeként a Bíróság megállapította, hogy a Parlament túllépte hatásköreit. A Parlament csak annyiban rendelkezhet belső szervezetének kérdéseiről, amennyiben az nem sérti a tagállamok jogát az intézményi székhelyek meghatározására. A Parlament viszont ebben az esetben olyan mértékű átszervezéseket eszközölt, amelyek egyértelműen sérti a tagállamok székhely-meghatározási jogát. A Bíróság elmarasztalta a Parlamentet és az általa kibocsátott jogforrást megsemmisítette.

6.3. 358/85. és 51/86. számú egyesített ügyek – Franciaország kontra Parlament

Franciaország annak kapcsán perelte be az Európai Parlamentet, hogy az új épületet szeretett volna építtetni Brüsszelben, mivel a meglévő strasbourgi épület már kevésbé volt alkalmas a megnövekedett számú testület befogadására. Franciaország viszont a Parlament elhatározása miatt veszélyben érezte a Strasbourgi Parlament létét, így keresetet indított az új brüsszeli épület építéséről szóló parlamenti állásfoglalás ellen.

A Parlament védekezése a korábbiakhoz hasonlóan az állásfoglalás normativitására épült, vagyis hogy a Parlament által kibocsátott állásfoglalás belső szervezeti norma, nem alkalmas joghatás kiváltására

⁶² Mohay Ágoston i. m. 5. p.

harmadik személyek irányában, így nem képezheti bírósági eljárás alapját. Erre a Bíróság jól ismerten azt válaszolta, hogy a normativitás feltétele az állásfoglalás tartama, így annak vizsgálata dönti el az eljárás megindításának lehetőségét. A vizsgálat eredményeként a Bíróság megállapította az állásfoglalás normativitását, melynek nyomán elindította az eljárást az ügyben.

A Bíróság a francia kormány keresetét elutasította, mivel megállapította, hogy a Parlament önigazgatási hatáskörébe tartozik, hogy rendkívüli plenáris üléseket tartson majd az új épületben. Ezen jogával viszont csak úgy élhet a Parlament, hogy emellett tiszteletben tartja Strasbourg hivatalos székhely minőségét, illetve hogy a brüsszeli plenáris ülések csak „különleges és kiegészítő” jellegűek lesznek. Ennek nyomán a Parlament nem is plenáris üléseknek nevezi brüsszeli üléseit, hanem inkább „a kiterjesztett Elnökség ülése” vagy az „Elnökök Értekezlete nyilvános ülései” névvel illeti őket. A Bíróság ezeken felül újfent megismételte az 1981-es Luxemburg kontra Parlament ügy kapcsán mondottakat: a parlament székhelyének meghatározása a tagállamokat illeti, akik viszont úgy kötelesek meghatározni azt, hogy azzal ne tegyék lehetetlenné vagy nehezebbé a Parlament megfelelő működését, illetve hogy a Parlament önigazgatási jogával csak a tagállamok által meghatározott kereteken belül élhet.

6.4. 213/88. és 39/89. számú egyesített ügyek – Luxemburg kontra Parlament

Luxemburg megtámadta az EP által 1989-ben kiadott állásfoglalást, melyben amellett állt ki a Parlament, hogy a brüsszeli „kiegészítő” plenáris ülések megfelelő lebonyolításához nélkülözhetetlen meghatározott számú hivatali apparátus fenntartása a belga fővárosban. A brüsszeli hivatali részleg szükségességét emellett a bizottsági ülések és a képviselőcsoportok adminisztratív feladatainak ellátása is indokolja.

A Parlament a jól ismert védekezésével élt: az állásfoglalás nem normatív jellegű, nincs joghatással harmadik személyekre, így azt a Bíróság nem is semmisítheti meg. Erre a Bíróság a jól ismert választ adta – vagyis, hogy a normativitás nem a formától, hanem a tartalomtól függ -, és elindította az eljárást a Parlament ellen.

Luxemburg a Parlamentet azzal támadta, hogy olyan átszervezéseket kezdeményezett, amelyek nem indokoltak a Parlament hatékony és ésszerű működéséhez (Luxemburg különösen a Brüsszelben lévő sajtóiroda fejlesztését tartotta nélkülözhetőnek), így következésképpen a Parlament megsértette a tagállamok jogát az intézmény székhelyének meghatározásának vonatkozásában. A Parlament válaszként a következőket hozta fel: a Parlament szerepe és jelentősége – köszönhetően a közvetlen választások bevezetésének – fokozatosan növekszik. A Parlamentnek kötelezettsége a választópolgárok folyamatos tájékoztatása, lehetőség szerint a fő működési helyéről. A brüsszeli székhelyen ennek nyomán szükséges az 1980 óta működő sajtóiroda fejlesztése, mely a Parlament szerint nem haladja meg az önigazgatási hatáskörét az intézménynek.

A Parlament viszont a védekezés mellett támadott is a Bíróság előtt, amikor kifejtette álláspontját a tagállamok székhely-meghatározási jogával kapcsolatban. A Parlament szerint Brüsszel szemmel láthatóan egyre fontosabb központja az Uniónak, és így a Parlamentnek is. A Parlament munkájának egyre nagyobb részét a belga fővárosban végzi, így nélkülözhetetlen a helyi hivatalnoki apparátus kiépítése. Minél inkább késlekednek a tagállamok végleges választ adni a Parlament székhelyének kérdésére, a Parlament annál szélesebb mérlegelési jogkört engedhet meg magának.

A Parlament utóbbi megállapítását a Bíróság megalapozatlannak tartotta, mivel pusztán amiatt, hogy a tagállamok késlekednek egy döntés meghozatalában, még nem jelenti, hogy ez növelné a Parlament hatásköreit. Ezen ellentétes vélemény ellenére a Bíróság a Parlamentnek adott igazat a perben, vagyis még a parlamenti öngazgatási hatáskörbe férőnek tartotta a luxemburgi titkárság egyes részeinek Brüsszelbe történő áthelyezését. A Bíróság viszont már nem engedélyezte a teljes titkárság átköltöztetését, mert az már a tagállamoknak a Szerződésekben biztosított jogainak sérülését jelentette volna.

6.5. 345/95. számú ügy – Franciaország kontra Parlament

Amint a Parlament úgy határozott az 1996-os ülésnaptárjával kapcsolatban, hogy tizenegy strasbourgi és nyolc brüsszeli plenáris ülést tart az évben, a francia kormány több fórumon is tiltakozását fejezte ki a Parlament döntésével szemben. Franciaország felszólalt a parlamenti határozat ellen a COREPER és a Tanács ülésein, valamint levelet írt az EP akkori elnökéhez, Klaus Hänsch-hez. Viszont mivel ezek nem vezettek eredményre, így Franciaország az Európai Unió Bírósága elé vitte az ügyet, kérve a Bíróságtól a Parlament 1996-ra vonatkozó ülésnaptárjáról hozott döntés megsemmisítését.⁶³

A Parlament az elfogadhatósági kérdéssel kapcsolatban a jól ismert kifogását emelte, vagyis hogy az ülések időpontjáról és helyszíneiről szóló parlamenti döntés belső szervezeti norma, nincs hatással a parlamenten kívüli személyekre, így nem képezheti a Bírósági felülvizsgálati eljárás tárgyát. Az elfogadhatóságról kérdéséről és az Európai Parlament döntésének normativitásáról Carl Otto Lenz főtanácsnok készített véleményt. Véleménye szerint a Parlament üléseinek időpontjáról és helyszínéről szóló döntés formailag belső szervezeti normának tűnik, viszont tartalmi szempontból közvetett (pl. infrastrukturális, szervezési, stb.) szempontból az ülésezési kötelezettség alkalmas joghatás kiváltására harmadik személyekkel szemben, vagyis normativitással rendelkezik⁶⁴. A főtanácsnok véleménye alapján a Bíróság elutasította a Parlament elfogadhatósági kifogását és a döntést normatív aktusként kezelve megindította az eljárást a Parlament és Franciaország között.

A francia álláspont szerint a Parlament megsértette az Európai Tanács edinburghi határozatát azzal, hogy csak tizenegy strasbourgi ülést rendelt az 1996-os évre, ezzel nyilvánvalóan megfosztotta a tag-

⁶³ Osztovits András i. m. 2761. p.

⁶⁴ Osztovits András i. m. 2761. p.

államok döntését annak tartalmától, nevezetesen az évi tizenkettő, havi rendszerességgel tartandó strasbourgi ülésezési kötelezettség szabályától. Franciaország szerint a Parlament öngazgatási hatásköre nem terjeszthető ki olyannyira, hogy az ellentétbe kerüljön a tagállamok döntésével és székhely-megállapítási jogával, „melynek éppen az 1992-es edinburghi döntés az (egyik) manifesztuma”.⁶⁵

A Parlament ezzel éppen ellentétes érvelésében azzal érvelt, hogy a tagállamok lépték túl a saját hatáskörüket, mivel az edinburghi döntéssel túlságosan is beavatkoztak a Parlament belső szervezétébe, amelynek szabályozása a Parlament öngazgatási jogába tartozik. A Parlament azzal is érvelt, hogy a tagállamok edinburghi határozata „nem egyértelműen” fogalmaz, így azt a Parlament rugalmasan értelmezi. A határozat szerint a Parlamentnek havonta üléseket kell tartania Strasbourgban, kivéve augusztust és (választási években) októbert. Ennek nyomán a Parlament arra az eredményre jutott, hogy nem köteles havonta strasbourgi plenáris üléseket tartani, attól szabadon eltérhet.⁶⁶

A Bíróság elutasította a Parlament érvelését és megsemmisítette a Parlament 1996-os ülésnaptárjáról hozott döntést. A Bíróság az ítélet indoklásában azt mondta, hogy az edinburghi határozatban a tagállamok célja egyértelműen benne foglaltatik: éves szinten tizenkettő, havonta tartandó rendes plenáris ülés Strasbourg városában. Ettől a Parlament csak a választások évében térhet el. Nem választási években ilyen eltérésre nincs lehetőség, sőt bármilyen eltérés a szabálytól tilos.⁶⁷

6.6. 237/11. és 238/11. számú egyesített ügyek – Franciaország kontra Parlament

A Parlament székhelyével kapcsolatos legutóbbi bírósági ügy jelenleg is folyamatban van. Franciaország 2011. május 19-én keresetet nyújtott be amiatt, hogy a Parlament a 2012-es és 2013-as ülésnaptárban két plenáris ülés idejét felére csökkentette és egy hétre hirdette meg. A francia kormány szerint a Parlament ezen lépésével megsértette az EUMSZ. 6. számú kiegészítő jegyzőkönyvének rendelkezését, mely kimondja, hogy a Parlament kötelezettsége, hogy évente tizenkettő, havi plenáris ülést tartson Strasbourg városában. Ez gyakorlatilag a tizenkettő plenáris ülés egyikének törlését jelenti, melynek következménye a Parlament strasbourgi jelenlétének csökkentése. Franciaország szerint azonban ezt a csökkentést nem igazolja az EP belső munkaszervezésének követelménye.⁶⁸

Az ügyben a Parlament már ismert érveket sorakoztathat fel védelme érdekében. Ezek közé tartozik az az érvelés, hogy a Bíróság az ügyet nem vizsgálhatja, ugyanis az ülésnaptárról hozott parlamenti döntés nem normatív határozat, így nem bírósági vizsgálat tárgya. A másik „hagyományos” érv, hogy a döntés nem sérti a Szerződések tartalmát és a tagállamok hatáskörét, mivel ez még a parlamenti

⁶⁵ Osztovits András i. m. 2762. p.

⁶⁶ Osztovits András i. m. 2762. p.

⁶⁷ Osztovits András i. m. 2763. p.

⁶⁸ 237/11. és 238/11. számú ügyek

önigazgatás keretén belül van. Az EP ezen túlmenően a későbbiekben érvelhet amellett is, hogy jogi értelemben a Parlament nem törölt el egy strasbourgi ülészakot sem, hiszen mind a tizenkettő meg lesz tartva, igaz ebből kettő rövidebb időtartamú és egymás mellé van helyezve.⁶⁹

Az ügy jelenleg is folyamatban van, ítélet előreláthatóan 2012 végén, 2013 elején várható.

⁶⁹ Questions and Answers: France VS European Parliament in the ECJ, <http://www.singleseat.eu/5.html>

VII. fejezet – Kritikák a „többlaki” intézménnyel szemben

Az Európai Parlament hat évtized folyamatos fejlődés eredményeként mára az Európai Unió egyik legfontosabb, megkerülhetetlen intézményévé vált⁷⁰. De annak ellenére, hogy a Parlament szerepe és hatásköre folyamatosan növekedett, még mindig vannak olyan kérdések, amelyek kívül esnek az általa szabályozható területekről. Így lehetséges az, hogy az Európai Parlament az egyedüli parlament a világon, amelynek nincs beleszólása a székhelyével kapcsolatos ügyekbe⁷¹. Az Európai Parlament egy hivatalos és két további működési helyszínnel rendelkezik⁷², mely érdekes helyzet ellen európai parlamenti képviselők is felhoztak már érveket, érintve anyagi, környezeti és egyéb témákat. Ebben a fejezetben olyan vélemények bemutatására kerül sor, amely európai parlamenti képviselőktől származnak, olyan személyektől, akiket közvetlenül érint a parlamenti székhely körül kialakult kaotikus helyzet.

7.1. *Parlamenti képviselők és az „utazó cirkusz”*⁷³

Az Európai Parlament székhelyével kapcsolatos álláspontok változásának egyik legjobb forrása a The Parliament Magazine, melynek fő célja azoknak a kérdéseknek a bemutatása, amelyekkel az Európai Parlament éppen foglalkozik. A folyóiratban vissza-visszatérő téma a parlamenti székhely problémája, mellyel kapcsolatos álláspontok változó tendenciáit is nyomon lehet követni a különböző lapszámokban.

Az Európai Unió ezredforduló óta tartó egyik fő programja, hogy az Unió működését közelebb vigye az uniós polgárokhoz, hogy egy polgárközelibb Uniót hozzon létre. Hangsúlyozni szeretné, hogy az Unió, tevékenységével mindenki életét befolyásolni képes, és ezen tevékenységét az emberek segítségével, közreműködésével, a polgárokhoz közel végzi. Ezt a programját, ez esetben az Európai Parlament, viszont aligha képviselheti hitelesen mindaddig, amíg többek között a székhely kérdését sem képes rendezni meggyőzően⁷⁴.

A székhely kérdésével kapcsolatban ma már a parlamenti képviselők jelentős része kiáll az egységes székhely szükségessége mellett. A támogatók közül kiemelkedik Cecilia Malmström, volt svéd EP-képviselő, akinek a nevéhez kötődik a oneseat.eu internetes kampány. A kampány keretében bármely uniós állampolgár elektronikus aláírásával hozzájárulhat a kampány sikerességéhez, ahhoz, hogy elérjék az egyedüli brüsszeli székhely deklarálását. Ez ideáig több, mint egy millióan (1.271.632 fő⁷⁵)

⁷⁰ Wyatt, Daswood i.m. 56. p.

⁷¹ Catherine Stihler: One seat wonder, Parliament Magazine (2009. április 27.), 5. p.

⁷² Mohay i. m. 11. p.

⁷³ „Az Európai Parlamentet vicces kedvű, s kicsit rosszindulatú újságírók „utazó cirkuszként” is szokták aposztrofálni.”, Lackóné i. m. 76. p.

⁷⁴ Catherine Stihler: Every vote counts, Parliament Magazine (2009. május 11.), 5. p.

⁷⁵ 2012. augusztus 19-i adat

csatlakoztak már a oneseat-mozgalomhoz. Malmström szerint a brüsszeli székhely az egyedüli megoldás a Parlament számára. Fő érvként a parlament ellenőrző szerepét hangsúlyozva kijelenti, hogy nehézkes a Tanács és a Bizottság ellenőrzése, ha a Parlament egy másik országban található⁷⁶. Az aláírásgyűjtés indoka a Lisszaboni Szerződés által bevezetett új uniós jogintézmény, az európai polgári kezdeményezés felhasználása a Parlament székhelyének megváltoztatására. A Lisszaboni Szerződés értelmében egymillió uniós állampolgár, akik egyben

a tagállamok jelentős részének állampolgárai is, kezdeményezhetik a Szerződések módosításának előterjesztését az Európai Bizottság által⁷⁷.

A székhely kérdésének rendezése érdekében 2001-ben kilenc európai parlamenti képviselő létrehozta a Campaign for Parliamentary Reform (CPR) nevű csoportot, mely széles programcsomagjában kiemelkedő helyen szerepel az egységes parlamenti székhely létrehozásának terve⁷⁸.

Az egyedüli székhely mellett kiálló, jelentős parlamenti képviselő Alexander Alvaro. Alvaro a székhellyel kapcsolatos parlamenti hatáskör hiányát ostromozva áll ki a brüsszeli székhely mellett. A kettős székhely gazdasági és környezeti vonatkozásait emeli ki: az Európai Parlament strasbourgi ülésterme éves szinten 307 napon át üres; a folyamatos utazás a brüsszeli és a strasbourgi székhelyek között a Parlamentnek 200 millió eurójába kerül, amelynek során 20.000 tonna szén-dioxid kerül kibocsátásra, gyakorlatilag feleslegesen. Megemlíti még, hogy több európai parlamenti képviselő számára kifejezetten nehéz az elászi város megközelítése. Külön kiemeli Budapest és Helsinki példáját, ugyanis ezeken a városokon keresztül érkező parlamenti képviselők csak átszállással tudják megközelíteni a plenáris ülések hivatalos helyszínét⁷⁹.

A brüsszeli székhellyel szemben természetesen vannak olyan, főleg francia európai parlamenti képviselők is, akik a strasbourgi székhely egyedüli fenntartása mellett állnak ki. Bernd Posselt, német EP-képviselő szintén támogatja az egy székhelyű Parlament ötletét. Szerinte egyedüli székhelynek Strasbourg lenne megfelelő⁸⁰. Érvei között szerepe, hogy a strasbourgi helyszín lehetőséget teremt a Parlamentnek, hogy eltávolodjon az Unió más intézményeitől, hagyva a Tanácsot és a Bizottságot a saját „brüsszeli erődjében”. Strasbourgban a Parlament osztatlan médiafigyelmet kapna, szemben Brüsszellel, ahol a média érdeklődésének középpontján a Tanács, a Bizottság, a Parlament együttesen osztozkodik. Gazdasági érveiben kiemeli a mini-ülésszakok költségességét. A brüsszeli ülésezések megszüntetése mellett pedig javasolja, hogy a képviselők több időt töltsenek a választókerületeikben, a választóik körében. Posselt ugyan kiáll az egyedüli strasbourgi székhely mellett, de pragmati-

⁷⁶ Calling time on the EU's 'travelling circus'?, The Parliament Magazine (2009. augusztus), 26. p.

⁷⁷ Mohay Ágoston i. m. 11. p.

⁷⁸ Mohay Ágoston i. m. 11. p.

⁷⁹ The Strasbourg scandal, The Parliament Magazine (2010. május 3.), 8. p.

⁸⁰ „if you have one capital, it should be Strasbourg, not Brussels”, The two-seat parliament farce must end, <http://www.cafebabel.co.uk/article/2047/the-two-seat-parliament-farce-must-end.html>

kusan megállapítja, akárcsak a Brüsszel-pártiak jelentős része, hogy egyelőre nem tartja valószínűnek a Parlament székhelyének rendezését, lévén, hogy ez csak a Szerződések módosításával lehetséges.⁸¹ Az Európai Parlament brüsszeli székhelyének egyedülisége mellett legelkötelezettebben az Egyesült Királyság és Hollandia áll ki, mint uniós tagállam. A jelenlegi koalíciós brit kormány kijelentette, hogy teljes egészében kiáll a parlamenti képviselők egy-székhely programja mögött⁸²: „*A jelenlegi kormány ellenzi az Európai Parlament kettős székhelyét Brüsszelben és Strasbourgban. Pártoljuk, hogy a Parlamentnek csak egy székhelye legyen*”⁸³. Hollandia európai ügyekért felelős minisztere, Ben Knapen azt nyilatkozta, hogy a holland kormány támogatja az Európai Parlament egy székhelyének rögzítését. A holland kormány bejelentését üdvözlölte az egységes székhely mozgalom egyik vezéralakjának tekinthető, konzervatív brit európai parlamenti képviselő, Edward McMillan-Scott, akinek a vezetése alatt áll az a kutatócsoport (Brussels-Strasbourg Seat Study Group), melynek célja, hogy megoldásokat találjanak a brüsszeli székhely véglegesítése esetén Strasbourg „hasznosítására”. McMillan-Scott és a brit kormány álláspontja az, hogy a Parlament székhelyét véglegesen Brüsszelbe kell áthelyezni, mivel a folyamatos utazás a plenáris ülésekre „*idő és források hatalmas és felesleges pazarlása*”⁸⁴. A strasbourgi székhely eltörlése mellett McMillan-Scott tanulmánya szerint a képviselők és hivatalnokok 88%-a áll ki. A kampány sikeressége esetén az EP 180-200 millió eurót tudna megtakarítani éves szinten, mely az intézmény évek költségvetésének 13%-a⁸⁵. A helyzet megváltoztatása viszont csak kormányközi egyezség keretében képzelhető el, az összes tagállam egyetértésével⁸⁶, a tagállamok egyhangú titkos szavazása útján⁸⁷. A tagállamok között viszont egyelőre nincs egyetértés a parlamenti székhellyel kapcsolatban, különösen Franciaország esetében, Franciaország ugyanis továbbra is ragaszkodik a strasbourgi székhely fenntartásához⁸⁸, az I. fejezetben írottak okán.

McMillan-Scott és kutatócsoportja határozottan kiáll az egyedüli brüsszeli székhely szükségessége mellett, de tisztában vannak azzal, hogy a jelenlegi helyzet megváltoztatása nem lehetséges addig, amíg Franciaország ellene van az efféle törekvéseknek. Franciaország számára ugyanis nagy presztízs-

⁸¹ Sitting pretty, The Parliament Magazine (2010. május 3.), 9. p.

⁸² UK government backs 'one-seat' campaign for EU parliament, The Parliament Magazine (2011. május 16.), 28. p.

⁸³ Bruno Waterfield: Europe's '150m 'travelling circus' should be scrapped, EU vice-president says, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8316511/Europes-150m-travelling-circus-should-be-scrapped-EU-vice-president-says.html>

⁸⁴ <http://www.oneseat.eu/>

⁸⁵ Mohay Ágoston i. m. 11. p.

⁸⁶ „A jelenlegi játékszabályok megváltoztatása a Szerződések módosítását igényli, amelyhez minden tagállam jóváhagyása szükséges.” Jerzy Buzek; Bruno Waterfield: Europe's '150m 'travelling circus' should be scrapped, EU vice-president says, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8316511/Europes-150m-travelling-circus-should-be-scrapped-EU-vice-president-says.html>

⁸⁷ Questions and Answers: France VS European Parliament in the ECJ, <http://www.singleseat.eu/5.html>

⁸⁸ Dutch government in favour of single seat European parliament, The Parliament Magazine (2011. március 21.), 19. p.

vesztését jelentene a strasbourgi parlamenti székhely elvesztése. Ennek a helyzetnek az orvoslására a Brussels-Strasbourg Seat Study Group megoldási javaslatokat tett, alternatív „hasznosítási” lehetőségeket felvonultatva arra az esetre, ha az Európai Parlament elhagyná az elzászi várost. A hasznosítási ötleteknek minden esetben meg kell felelniük három feltételnek, a csoport szerint, melyek a következők: város történelmi jelentőségének kifejezése, város gazdasági aktivitásának egyenletessé tétele, és az újonnan ide telepített uniós intézmény folyamatos strasbourgi jelenléte⁸⁹. A csoport által készített tanulmányban vázolt alternatív hasznosítási lehetőségek a következőkben kerülnek felsorolásra.

- A „jog európai városának” létrehozása azáltal, hogy Strasbourgba költöztetik, a jelenleg Luxembourgban székelő, Európai Unió Bíróságát. A Bíróság átköltöztetése mellett szóló érv, hogy a város már rendelkezik igazságszolgáltatási és jogvédelmi hagyományokkal, ugyanis a város ad otthont az Emberi Jogok Európai Bíróságának⁹⁰, illetve itt található az európai ombudsman hivatala is⁹¹.
- „Science-bourg”⁹² létrehozása azáltal, hogy az EP strasbourgi épületében egy új, „Európai Egyetemet” alakítanak ki⁹³.
- Harmadik alternatíva, hogy az Európai Tanács rendszeres tanácskozási helyszínévé alakítanák át a város meglévő uniós intézményeit. Ez a hasznosítási javaslat láthatóan nem felel meg a korábban felsorolt kritériumok mindegyikének, ugyanis az Európai Tanács éves szinten mindössze néhány alkalommal ülésezik. Ennek ellenére az alternatívának több előnye is van: a francia város nem szenvedne jelentős presztízavesztést, szimbolikus szerepe („az európai együttműködés központja”) nem sérülne; az Európai Tanács nem áll olyan szoros, napi kapcsolatban a Tanáccsal és a Bizottsággal, mint a Parlament, így nem jelentene számára hátrányt, ha a többi intézménytől távolabbi helyszínen ülésezne⁹⁴; az európai parlamenti képviselőktől eltérően a tagállamok állam- és kormányfői könnyebben lennének képesek megoldani a Strasbourgba történő utazásokat (pl. kormányzati repülőgépek)⁹⁵.
- Felmerült annak a lehetősége, hogy a brüsszeli székhelyű NATO-t költöztetnék át Franciaországba, így növelve az ország jelentőségét a katonai szövetségben. Későbbi fejlemények vi-

⁸⁹ Strasbourg: is there life after the European parliament, Brussels-Strasbourg Seat Study Group

⁹⁰ Cross-party MEPs in new move over Strasbourg seat, The Parliament Magazine (2011. május 2.), 17. p.

⁹¹ Strasbourg: is there life after the European parliament, Brussels-Strasbourg Seat Study Group

⁹² „Science-bourg” ötlete mellett sokan kiállnak, köztük a jelenlegi francia elnök, Nicolas Sarkozy is, aki viszont feltehetően nem az Európai Parlament kárára szeretné európai egyetemi várossá tenni az elzászi központot.

⁹³ Strasbourg: is there life after the European parliament, Brussels-Strasbourg Seat Study Group

⁹⁴ Strasbourg for EU summits, <http://euobserver.com/7/23435>

⁹⁵ Strasbourg: is there life after the European parliament, Brussels-Strasbourg Seat Study Group

szont valószínűsítik, hogy ennek a lehetőségnek a megvalósulása nem következik be, ugyanis a NATO nagyszabású építési projektekbe kezdett Brüsszelben⁹⁶.

- Olyan elképzelés is napvilágot látott, amely a Régiók Bizottságát költöztetné át Strasbourgba. Emellett szól az az tény, hogy Strasbourgban székel a Régiók Bizottságához hasonló feladatokkal foglalkozó Community of Local Democracies (IULA)⁹⁷.
- Utolsóként említve felvetődött „Strasbourg diplomatique” létrehozása is, egy olyan európai képzési központ, ahol az uniós diplomataoktatása zajlana közösségi szinten⁹⁸.

A oneseat.eu mozgalomhoz hasonlóan az egyedüli strasbourgi székhely mellett is indult internetes kampány, one-city.eu címen, mely ugyanazon módszerrel, mint a oneseat, elektronikus aláírások gyűjtésével szeretne támogatókat szerezni célja eléréséhez. A programot Strasbourg polgármestere, Roland Ries kezdeményezte. A hangsúlyt a város történelmi hagyományaira és a többi uniós intézménytől való távolságra helyezte, amikor a one-city mozgalmat elindította.⁹⁹

Összegzésként megállapítható, hogy az Európai Parlament működési helyei körül kialakult feszült helyzet megoldása nem valószínű a közeljövőben, ugyanis annak rendezéséhez a tagállamok egyhangú beleegyezése, így Franciaország támogatása is szükséges.

7.1.1. *Strasbourg elleni érvek*

Az 7.1.1. és a 7.1.2 alfejezetekben olyan érvek kerülnek felsorolásra, amelyek Strasbourg, mint az Európai Parlament székhelye, mellett vagy ellen szólnak. A bemutatásra kerülő érvek, eltérően az 3.1. alfejezetben kifejtettektől, nem (kizárólag) parlamenti képviselők által hangoztatottak, így a könnyebb érthetőség kedvéért külön alfejezetekben kerülnek megvilágításra.

Sokan kiállnak amellett, hogy az Európai Parlamentnek el kellene költöznie az elzászi régió központjából, és helyette kizárólag Brüsszelben kellene az üléseit tartania. A legfontosabb indokaik a következőkben kerülnek felsorolásra.

- Brüsszel de facto Európa fővárosa. Az Európai Parlament ennek ellenére nem Európa fővárosában, hanem Elzász Régió központjában székel és végzi munkáját, legalább is hivatalosan.¹⁰⁰
- Brüsszel a központja több olyan intézménynek is, amellyel a Parlament folyamatos, akár mindennapi kapcsolatban van. Ide nem feltétlenül csak az uniós intézmények tartoznak, hanem egyéb szervek is, mint például a NATO, melyeknek szintén Brüsszel ad otthont. Természetesen a legintenzívebb kommunikáció a Parlament és egyéb uniós szervek között van,

⁹⁶ Strasbourg: is there life after the European parliament, Brussels-Strasbourg Seat Study Group

⁹⁷ Strasbourg: is there life after the European parliament, Brussels-Strasbourg Seat Study Group

⁹⁸ Strasbourg: is there life after the European parliament, Brussels-Strasbourg Seat Study Group

⁹⁹ Strasbourg: is there life after the European parliament, Brussels-Strasbourg Seat Study Group

¹⁰⁰ Osztoivits András i. m. 3309. p.

mint az Európai Bizottság vagy a Tanács. Brüsszel ad otthont ezeken kívül több nagyvállalat központjának is, melyek szintén kapcsolatot tartanak az Unió parlamentjével.

- Az Európai Parlament egyik legfontosabb hatásköre a végrehajtás ellenőrzése. Nehezen lehet megoldani ezt a feladatot akkor, ha az ellenőrző (Európai Parlament) és az ellenőrzött (Európai Bizottság) között 440 mérföld a távolság¹⁰¹.
- A legtöbb olyan alkalmazott, akik a képviselőknek nyújtandó közvetlen támogatásért felelnek, Brüsszelben dolgoznak¹⁰².
- Brüsszel mellett szól az a korábban már említett érv is, hogy a strasbourgi épület többnyire kihasználatlanul áll az év nagy részében¹⁰³.
- Brüsszel városa intenzív médiafigyelmet kap a sajtótól, lévén az EU központja..
- Strasbourg ellen szóló érv még, hogy azokon a heteken, amikor a Parlament plenáris ülését tartja a városban, a helyi szállodák hirtelen felemelik áraikat. A városba érkező képviselők, hivatalnokok, sajtósok, egyéb vendégek szobafoglalásai biztosítsák a város havi megélhetését. Amint az ülésnek vége a strasbourgi hotelek árai 60%-kal leesnek¹⁰⁴.
- Logisztikai érvként megemlíthető még, hogy Strasbourgba – Brüsszellel ellentétben – több európai fővárosból is csak átszállásokkal lehetséges eljutni, ahogyan ez már Alexander Alvaro tanulmánya kapcsán is kifejtésre került.

7.1.2. *Strasbourg melletti érvek*

Strasbourg, akár mint a jelenlegi helyzet szerinti székhely, akár mint a jövőbeli Parlament egyetlen székhelye mellett kétségtávol a francia EP-képviselők és francia politikusok állnak ki a legkitartóbban. Philippe Etienne, francia EU nagykövet figyelmeztette a Brüsszel-párti Edward McMillan-Scottot, hogy „*Franciaország nagyon erősen védeni fogja Strasbourgot*”¹⁰⁵.

Azon érvek felsorolása következik, amelyeket Strasbourg mellett hoztak és hoznak fel a parlamenti székhely kérdése kapcsán.

¹⁰¹ The two-seat parliament farce must end, <http://www.cafebabel.co.uk/article/2047/the-two-seat-parliament-farce-must-end.html>

¹⁰² Julian Priestley: Note to members of the bureau, 3. p.
<http://www.brusselsstrasbourgstudy.eu/resources/Report+to+the+Bureau+on+3+Places+of+Work.pdf>

¹⁰³ Why Brussels over Strasbourg?, <http://www.singleseat.eu/7.html>

¹⁰⁴ Bruno Waterfield: Europe's '150m' travelling circus' should be scrapped, EU vice-president says, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8316511/Europes-150m-travelling-circus-should-be-scrapped-EU-vice-president-says.html>

¹⁰⁵ Bruno Waterfield: Europe's '150m' travelling circus' should be scrapped, EU vice-president says, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8316511/Europes-150m-travelling-circus-should-be-scrapped-EU-vice-president-says.html>

- Azok, akik Strasbourg, mint az Európai Parlament egyedüli székhelye mellett állnak ki, a város történelmi és szimbolikus jelentőségét hangsúlyozzák legtöbbször¹⁰⁶. Az elzászi város a szimbóluma az európai békének, a francia-német megbékélésnek, így természetes, hogy az integráció egyik alapját képező Parlamentnek is a második világháború utáni kiegyezés központjában van a helye¹⁰⁷. Az Európai Parlament strasbourgi jelenléte az európai együttműködésnek, és annak az akaratnak a kifejezése, hogy az európai államok nem akarnak több világháborút¹⁰⁸. Ezzel az érveléssel kapcsolatban állította a következőt a Bizottság alelnöke: *„az, ami valaha egy pozitív szimbóluma volt a francia-német újraegyesülésnek, mára már negatívvá vált – a pénzpiazarlás, a bürokrácia és meggondolatlanság szimbóluma lett”*¹⁰⁹.
- A Strasbourg-pártiak érvei között megjelenik az is, hogy szükséges az Európai Unió többközpontúságának fenntartása, biztosítva, hogy az uniós intézmények ne központosuljanak Brüsszelbe¹¹⁰. A strasbourgi székhely a jobb átláthatóságot is biztosítja, egyértelműben azonosíthatóvá teszi az intézményt. A többközpontúságot többen úgy fogják fel, mint a földrajzi leképeződését a hatalmi ágak megosztásának: Brüsszel a végrehajtás, Luxembourg a bírászkodás, Strasbourg pedig a törvényhozás központja¹¹¹.
- Strasbourg és környéke gazdaságának egyik fő alapja az Európai Parlament és a plenáris ülésekre utazó képviselők, hivatalnokok, újságírók, lobbisták, stb.¹¹² A város gazdasága egyeneten abból a szempontból, hogy a helyi vállalkozások fő bevételi ideje a Parlament havi plenáris üléséhez ideje, míg a hónap többi részében a gazdasági aktivitás jelentősen visszaesik.

7.2. Közös pontok a két tábor között

Brüsszel és Strasbourg, az európai politika két központja. Két prominens város, ahol a kontinens életét meghatározó döntések születnek. Két kormányzati központ, melyek között szinte megállás nélkül ingázik politikusok és hivatalnokok kisebb-nagyobb hada.¹¹³

A Parlament feladatainak három székhely közötti megosztása drága, környezetkárosító és csökkenti az intézmény hitelességét és hatékonyságát¹¹⁴. A parlamenti megosztottság hatásainak tanulmányo-

¹⁰⁶ Strasbourg for EU summits, <http://euobserver.com/7/23435>

¹⁰⁷ Bruno Waterfield: Europe's '150m travelling circus' should be scrapped, EU vice-president says, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8316511/Europes-150m-travelling-circus-should-be-scrapped-EU-vice-president-says.html>

¹⁰⁸ Strasbourg: is there life after the European Parliament?, Brussels-Strasbourg Seat Study Group

¹⁰⁹ Mohay Ágoston i. m. 12. p.

¹¹⁰ <http://www.one-city.eu/hu/index>

¹¹¹ Why Brussels over Strasbourg?, <http://www.singleseat.eu/7.html>

¹¹² Strasbourg: is there life after the European Parliament?, Brussels-Strasbourg Seat Study Group

¹¹³ Brussels vs. Strasbourg – A tale of two cities

¹¹⁴ Alexandro Alvaro: Europe's strangest migrant, <http://www.cafebabel.co.uk/article/1906/europes-strangest-migrants.html>

zására 2007 februárjában létrehoztak egy társaságot (Eco-Logica Ltd.), amely a kérdést anyagi, környezeti, energetikai és logisztikai szempontból vizsgálta.

Ugyan jelentős eltérések találhatók a két ellentétes tábor által hangoztatott érvekben (7.1., 7.1.1., 7.1.2. alfejezetek), mégis vannak olyan pontok, amelyekben egyetértenek. Ezeknek a közösen hangoztatott érveknek és kritikáknak a bemutatása következik.

Kritikák, amelyek az Európai Parlament „háromlaki” jellegét érintik:

- Az Európai Parlament egyre jelentősebb szereplője az európai integrációnak, hatalma a Lisszaboni Szerződéssel tovább nőtt. Feladatait csak abban az esetben tudja a legteljesebben el látni, ha nem akadályozzák működését olyan tényezők, mint a folyamatos ingázás a működési helyek között ¹¹⁵.
- Minden hónapban 25 kamionból álló konvoj hagyja el Brüsszel városát, hogy 440 mérföldet utazva megérkezzen Strasbourgba, különféle parlamenti iratokat, gépeket, stb. szállítva ¹¹⁶. A kamionok mellett 736 képviselő is útra kel, hogy havi négy napra, elhagyva Belgiumot, Strasbourgban részt vegyen a rendes plenáris üléseken. A képviselők mellett több mint háromezer hivatalnok is átköltözik ideiglenesen a francia városba, hogy a négy napos ülés alatt felmerülő adminisztratív feladatokat ellássa ¹¹⁷. *„Ez az állandó vándorlás komoly szellemi és anyagi terhet ró mind a képviselőkre, mind az Unióra.”*¹¹⁸
- A képviselők, hivatalnokok, iratok, felszerelések folyamatos utaztatása, és egyáltalán a több székhely fenntartása az Európai Parlamentnek évi 200 millió eurójába kerül, mely költségvetésének 13%-át teszi ki. Összehasonlításként az Európai Unió által Erasmus-programra támogatásként nyújtott összeg évente 46 millió euró ¹¹⁹.
- Az Európai Parlament három ország három városában összesen kilenc épületet tart fenn, mint működési helyek. Mind a 736 képviselő rendelkezik irodával Strasbourgban és Brüsszelben is, illetve a Titkárság rendelkezik irodahelyiségekkel Luxembourgban, Brüsszelben és néhányal Strasbourgban is ¹²⁰. Ez kétszer vagy akár háromszor több felszerelést igényel a képviselő

¹¹⁵ Strasbourg: is there life after the European Parliament?, Brussels-Strasbourg Seat Study Group

¹¹⁶ Bruno Waterfield: France defends European Parliament's 'travelling circus', <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8383604/France-defends-European-Parliaments-travelling-circus.html>

¹¹⁷ Bruno Waterfield: Europe's '150m 'travelling circus' should be scrapped, EU vice-president says, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8316511/Europes-150m-travelling-circus-should-be-scrapped-EU-vice-president-says.html>

¹¹⁸ Lackóné i. m. 76. p.

¹¹⁹ Heated Parliament debate on 'one-seat' campaign, <http://www.euractiv.com/future-eu/heated-parliament-debate-seat-campaign/article-170547>

¹²⁰ <http://www.corvusembassy.com/ep/?page=7&corvina=7&level=3&content=74>

selők és hivatalnokok számára annak érdekében, hogy akármelyik városban is vannak, a munkájukat el tudják végezni ¹²¹.

- Az Európai Parlament új strasbourgi épülete az év 365 napjából 307 napot üresen áll. Az épület kihasználatlansága és költséges fenntartása az uniós polgárok szemében nem más, mint a költséges uniós bürokrácia egyik példája ¹²². A parlamenti bürokrácia pénzszerűsítését és hiteltelenségét tovább erősítheti az a tény, hogy az EP új épületek építését kezdeményezte Luxembourgban, mely sok százmillió euróba kerül az uniós törvényhozásának. Az Európai Parlament a luxembourgi székhelyű Főtitkárság ügyvédei, tolmácsai, a Parlament és a Bizottság egyéb hivatalnokai számára új helyszínt biztosít a városban. Az építkezések eredményeként két épületet kapnak a luxembourgi eurokraták, melyek nevei: Konrad Adenauer 2 és Jean Monnet 2. Az építkezések ellen többen is felszólaltak hangsúlyozva, hogy az EP olyan pillanatban kezdeményez nagymérvű beruházásokat, amikor több uniós tagállamot is megszorításokra kényszerít ¹²³.
- A környezeti károkkal járó folyamatos utazás hiteltelenné teszi az uniós polgárok előtt az Európai Parlamentet, mely magát úgy hirdeti, mint „a legkörnyezetbarátabb közgyűlés a világon” ¹²⁴. A folyamatos utazás és a sok székhely fenntartása évente 20.000 tonna széndioxidot termel ¹²⁵.
- A képviselők egynegyede nem is vesz részt a strasbourgi plenáris üléseken. A legtöbbit hiányzó képviselők közé olasz, portugál és ír „honatyák” tartoznak (Prof. S. Hix tanulmánya). ¹²⁶

¹²¹ European Parliament: a study of the environmental costs of the European Parliament two-seat operation, Eco-Logic Ltd., September 2007.

¹²² Alexandro Alvaro: Europe's strangest migrants, <http://www.cafebabel.co.uk/article/1906/europes-strangest-migrants.html>

¹²³ Bojan Pancevski: EU to spend '850 on' pointless extravagance' with new HQ, <http://www.brusselsstrasbourgstudy.eu/resources/TheTimesLuxBuilding.pdf>

¹²⁴ Bruno Waterfield: Europe's '150m' travelling circus' should be scrapped, EU vice-president says, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8316511/Europes-150m-travelling-circus-should-be-scrapped-EU-vice-president-says.html>

¹²⁵ Mohay Ágoston i. m. 11. p.

¹²⁶ <http://www.corvusembassy.com/ep/?page=7&corvina=7&level=3&content=74>

VIII. fejezet – Következtetések

Az Európai Parlament székhelyével kapcsolatos kérdések még a mai napig sem tisztázódtak megnyugtatóan, sőt a képviselők és az európai politikusok türelmetlensége csak fokozódik. A helyzet rendezése állandóan napirenden van: 2011. november 23. és 25. között a Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért Képviselőcsoport gyűlést tartott Palermóban, ahol felhívták a tagállamokat arra, hogy módosítsák a Lisszaboni Szerződés akként, hogy a Parlamentnek biztosított legyen az a jog, hogy a saját székhelyét meghatározhassa¹²⁷. *„Itt az ideje, hogy az európai parlamenti képviselők saját maguk döntsenek a munkarendjükéről, és hogy valóban képviselni tudják a választóik akaratát, akik véget szeretnének vetni ennek az utazó cirkusznak.”*¹²⁸

Talán a Lisszaboni Szerződés által nyújtott új jogintézmény segítségével elérhető közelségbe került az egységes székhely kialakításának lehetősége, legyen az a székhely akár Brüsszel, akár Strasbourg, akár egy eddig fel sem vetődött város. Az uniós állampolgárok számára biztosított európai polgári kezdeményezés útján az Unió valóban polgárközelibbé válhat és lehetőséget biztosíthat arra, hogy az emberek maguk határozzák meg, milyen Unióban is kívánnak élni. Persze nem szabad megfeledkezni arról, hogy a végső döntés továbbra is a tagállamok állam- és kormányfőit tömörítő Európai Tanács kezében van.

Személyes véleményem, hogy a Parlamentnek biztosítani kellene székhelye meghatározásának jogát, mivel előreláthatóan a tagállamok képtelenek lesznek egyhangúan dönteni a Parlament székhelyének kérdésében. A Parlament szerepe és hatásköre folyamatosan növekszik, mely feladatkörének optimális ellátásához nélkülözhetetlen a felesleges energiafelhasználás csökkentése. Az autonómia ilyen szintjének biztosítása viszont nem minden tagállam célja, így a Parlament efféle joggal való felruházása csak egyes tagállamok érdekeinek sérelmével, figyelmen kívül hagyásával érhető el, mely viszont az egész integráció létrehozásának elméleti alapjait károsítaná.

A paradox helyzet –a világ egyik leghatalmasabb törvényhozása nem rendelkezhet saját székhelyének kérdéséről - kompromisszumos megoldására talán csak az adhatna alapot, ha a három tagállam közül kettő, vagy mindhárom lemondana a parlamenti helyszínhez ragaszkodásáról azért, hogy a Parlamentnek egy, akár már meglévő, akár egy teljesen a mostaniaktól eltérő helyszínen határozzák meg a székhelyét, ugyanis a működési helyek elosztása jelentős problémákat vet fel az Unión belül. Az ideális megoldás az lenne, ha a székhelyt (vagy székhelyeket) úgy állapítanák meg a tagállamok, hogy az ne csak *„egyes tagállamoknak és azok választópolgárainak legyen elfogadható, hanem lehetővé tegye az intézmények mindennapi kapcsolatát, racionalizált és hatékony együttműködését és a sze-*

¹²⁷ http://policycenter.eldr.eu/UserFiles/Files/2011_A_Single_Seat_for_the_European_Parliament.pdf

¹²⁸ European Parliament's 'travelling circus' – EU citizens to be consulted, http://pdf.brusselsstrasbourgstudy.eu/website_ss_pr3_150212.pdf

*mélyzet érintkezése, valamint hogy az óriási irattömeg ide-oda szállítása szempontjából se jelentsen aránytalanul nagy költségeket*¹²⁹.

¹²⁹ Osztovits András i. m. 3309. p.

Függelék

Képek



Az Európai Parlament épülete Strasbourgban

http://upload.wikimedia.org/wikipedia/de/f/fa/2011-05-10_Europaparlament.JPG



Az Európai Parlament épülete Brüsszelben

http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/b/b5/Europ%C3%A4escht_Parlament_Br%C3%A9isels_CROPPED_2.jpg



Az Európai Parlament épületei Luxembourgban

<http://static.panoramio.com/photos/original/33270741.jpg>



Az Európai Parlament ülésterme Strasbourgban

http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/93/EP_Strasbourg_hemicycle_l-gal.jpg



Az Európai Parlament ülésterme Brüsszelben

http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/4/4c/2007_07_16_parlament_europejski_bruksela_40.JPG



	01					02					03					
	1	2	3	4	5	5	6	7	8	9	9	10	11	12	13	14
①		7	14	21	28		4	11	18	25		3	10	17	24	31
②	1	8	15	22	29		5	12	19	26		4	11	18	25	
③	2	9	16	23	30		6	13	20	27		5	12	19	26	
④	3	10	17	24	31		7	14	21	28		6	13	20	27	
⑤	4	11	18	25		1	8	15	22	29		7	14	21	28	
⑥	5	12	19	26		2	9	16	23		1	8	15	22	29	
⑦	6	13	20	27		3	10	17	24		2	9	16	23	30	
	04					05					06					
	14	15	16	17	18	18	19	20	21	22	22	23	24	25	26	27
①		7	14	21	28		5	12	19	26		2	9	16	23	30
②	1	8	15	22	29		6	13	20	27		3	10	17	24	
③	2	9	16	23	30		7	14	21	28		4	11	18	25	
④	3	10	17	24		1	8	15	22	29		5	12	19	26	
⑤	4	11	18	25		2	9	16	23	30		6	13	20	27	
⑥	5	12	19	26		3	10	17	24	31		7	14	21	28	
⑦	6	13	20	27		4	11	18	25		1	8	15	22	29	
	07					08					09					
	27	28	29	30	31	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	
①		7	14	21	28		4	11	18	25	1	8	15	22	29	
②	1	8	15	22	29		5	12	19	26	2	9	16	23	30	
③	2	9	16	23	30		6	13	20	27	3	10	17	24		
④	3	10	17	24	31		7	14	21	28	4	11	18	25		
⑤	4	11	18	25		1	8	15	22	29	5	12	19	26		
⑥	5	12	19	26		2	9	16	23	30	6	13	20	27		
⑦	6	13	20	27		3	10	17	24	31	7	14	21	28		
	10					11					12					
	40	41	42	43	44	44	45	46	47	48	49	50	51	52	1	
①		6	13	20	27		3	10	17	24	1	8	15	22	29	
②		7	14	21	28		4	11	18	25	2	9	16	23	30	
③	1	8	15	22	29		5	12	19	26	3	10	17	24	31	
④	2	9	16	23	30		6	13	20	27	4	11	18	25		
⑤	3	10	17	24	31		7	14	21	28	5	12	19	26		
⑥	4	11	18	25		1	8	15	22	29	6	13	20	27		
⑦	5	12	19	26		2	9	16	23	30	7	14	21	28		

Az Európai Parlament egy ülésnaptárja

forrás: Az Európai Parlament (brosúra), Európai Parlament Kommunikációs Főigazgatósága, Strasbo-
urg, 2010

Bibliográfia

Nyomtatott formában elérhető irodalom

- **Az Európai Parlament** (brosúra), Európai Parlament Kommunikációs Főigazgatósága, Strasbourg, 2010.
- Boytha György: **Az Európai Unió kialakulásának és működésének jogi keretei**, Szent István Társulat, Budapest, 2007.
- Dezső Márta, Vincze Attila: **Magyar alkotmányosság az európai integrációban**, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2006.
- Horváth Zoltán: **Kézikönyv az Európai Unióról**, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2011.
- Horváth Zoltán-Ódor Bálint: **Az Európai Unió Alkotmánya – Mi és hogyan változik az Alkotmányserződés hatására?**, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2005.
- Karoliny, Komannovics, Mohay, Pánovics, Szalayné: **Az Európai Unió joga**, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009.
- Kende Tamás, Szűcs Tamás, Jeney Petra (szerk.): **Európai közjog és politika**, Complex Kiadó, Budapest, 2007.
- Kiss Eszter-Piliskó Szilvia: **Az Európai Unió intézményrendszere és jogi terminológiája angol nyelven**, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2003
- Lackóné Tuka Ágnes: **Európai Parlament, a meg-megújuló intézmény**, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004.
- Matthias Herdeger: **Európai jog**, Budapesti Fórum Európaért Alapítvány, Budapest, 2005.
- Mike Cuthbert: **European Union Law**, Sweet & Maxwell, London, 2000.
- Mohay Ágoston: **Az Európai Parlament működési helyeinek kérdése az Európai Bíróság esetjogának tükrében**, Európai jog (folyóirat), kilencedik évfolyam 5. szám (2009. szeptember)
- Osztovits András (szerk.): **Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződések magyarázata 3.**, Complex Kiadó, 2011.
- Szalayné Sándor Erzsébet: **Az Európai Unió közjogi alapjai**, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2003.
- Wyatt, Dashwood (szerk.): **European Union Law**, Hart Publishing Ltd., United Kingdom, 2011.

Online formában elérhető irodalom

- Alexandro Alvaro: **Europe's strangest migrant** (<http://www.cafebabel.co.uk/article/1906/europes-strangest-migrants.html>)
- Bruno Waterfield: **Europe's £150m 'travelling circus' should be scrapped**, EU vice-president says (<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8316511/Europes-150m-travelling-circus-should-be-scrapped-EU-vice-president-says.html>)
- Bruno Waterfield: **France defends European Parliament's 'travelling circus'**, (<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8383604/France-defends-European-Parliaments-travelling-circus.html>)
- **Brussels vs. Strasbourg – A tale of two cities**
- **Calling time on the EU's 'travelling circus'?**, The Parliament Magazine (2009. augusztus)
- Catherine Stihler: **Every vote counts**, Parliament Magazine (2009. május 11.)
- Catherine Stihler: **One seat wonder**, Parliament Magazine (2009. április 27.)
- **Churchill beszédei** (<http://www.churchill-society-london.org.uk/astonish.html>)
- **Controversy over election of vice-presidents**, The Parliament Magazin (2009. augusztus)
- **Cross-party MEPs in new move over Strasbourg seat**, The Parliament Magazine (2011. május 2.)
- **Dutch government in favour of single seat European parliament**, The Parliament Magazine (2011. március 21.)

- **EU parliament president favors single seat**, The Parliament Magazine (2012. február 30.)
- **European parliament second seat case goes to ECJ**, The Parliament Magazine (2011. szeptember 26.)
- <http://www.corvusembassy.com/ep/?page=7&corvina=7&level=3&content=74>
- Julian Priestley: **Note to members of the bureau**, (<http://www.brusselsstrasbourgstudy.eu/resources/Report+to+the+Bureau+on+3+Places+of+Work.pdf>)
- Lidia Geringer de Oedenberg: **Single seat** (<http://www.theparliament.com/latest-news/article/newsarticle/single-seat-lidia-geringer-de-oedenberg/#.UDDVwKBaGy4>)
- **Majority of MEPs vote for single seat** (<http://www.theparliament.com/latest-news/article/newsarticle/majority-of-meps-vote-for-single-seat/#.T8oDN6BaGy4>)
- **Majority of MEPs back parliament single seat campaign**, The Parliament Magazine (2011. július 18.)
- Martin Banks: **MEPs 'again' pledge widespread support for single seat** (<http://www.theparliament.com/latest-news/article/newsarticle/meps-again-pledge-widespread-support-for-single-seat/#.UDDTs6BaGy4>)
- **MEPs defend right to cut 'cost' of monthly trek to Strasbourg**, The Parliament Magazine (2012. június 11.)
- **MEPs in fresh appeal to abolish Strasbourg seat**, The Parliament Magazine (2011. június 13.)
- **MEPs play down campaign to relocate EU parliament to Strasbourg**, The Parliament Magazine (2011. április 4.)
- **MEPs reduce presence in Strasbourg** (<http://euobserver.com/18/31950>)
- **Parliamentary democracy in the Lisbon Treaty**
- **Schuman beszédei** (<http://www.schuman.info/UN4849.htm>)
- **Sitting pretty**, The Parliament Magazine (2010. május 3.)
- **Strasbourg for EU summits** (<http://euobserver.com/7/23435>)
- **Strasbourg: is there life after the European parliament**, Brussels-Strasbourg Seat Study Group
- **The Strasbourg scandal**, The Parliament Magazine (2010. május 3.)
- **The two-seat parliament farce must end** (<http://www.archive.org/web/20070610174433/http://www.cafebabel.com/en/article.asp?T=A&Id=2047>)
- **UK government backs 'one-seat' campaign for EU parliament**, The Parliament Magazine (2011. május 16.)
- **Questions and Answers: France VS European Parliament in the ECJ**, (<http://www.singleseat.eu/5.html>)
- **Why Brussels over Strasbourg?** (singleseat.eu)

Felhasznált jogi normák

- ESZAKSz.
- Római Szerződések
- Fúziós Szerződés
- Amszterdami Szerződés
- Nizzai Szerződés
- Európai Unió Működéséről szóló Szerződés
- Európai Parlament Eljárási Szabályzata