



## Nem köti a Tanácsot az EP-választás eredménye az Európai Bizottság elnökének jelölésekor

Az Alapjogokért Központ megvizsgálta az EU-s alapszerződéseknek az Európai Bizottság elnökének és tagjainak megválasztására irányadó szabályait. A Központ arra a megállapításra jutott, hogy az Európai Tanácsnak a bizottsági elnök jelölésére és kinevezésére irányuló jogköre valójában nem került korlátozásra a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével. Bár az Európai Tanács a jelöléskor köteles figyelembe venni az európai parlamenti választások eredményét, egyáltalán nem kötelessége azt jelölni a Bizottság elnökének, akit adott esetben a választásokon győztes erő „csúcsjelöltként” megnevezett. Tény, hogy az eredmények figyelembe vétele mellett a Tanácsnak a jelölést megelőzően le kell folytatnia a „megfelelő egyeztetéseket” az Európai Parlamenttel, mindez azonban csupán a korábbi gyakorlat kodifikálásaként értékelhető. Az Európai Parlamentnek formálisan erősödtek a jogosítványai az által, hogy immáron nem csak jóváhagyja, hanem megválasztja a Bizottság elnökének jelölt személyt, azonban végső soron továbbra is a Tanács az, amely a testületet kinevezi. Így az Európai Bizottság elnökének és tagjainak személye döntő mértékben továbbra is az EU-s állam- és kormányfők megegyezésén múlik.

### Az Európai Bizottság

Az Európai Bizottság (EB) az Európai Unió egyik legsajátosabb intézménye. Elsődleges feladata az Unió általános érdekeinek megtestesítése és a közösségi politika kidolgozása, majd végrehajtása. A Bizottság nem közvetlenül a tagállamok, hanem az Unió egészének az érdekeit jeleníti meg, azokat szem előtt tartva jár el. A Bizottság megválasztására és működésére irányadó szabályokat az Európai Unió működéséről szóló szerződés határozza meg.<sup>1</sup> A Bizottság elnökét és további huszonhét tagját az Európai Tanács nevezi ki. A Bizottság elnöke irányítja és képviseli a testületet, tagként részt vesz az Európai Tanács ülésein, képviseli az Uniót nemzetközi szinten, meghatározza az EB belső szervezetét, a Bizottság feladatait megosztja a biztosok között, kinevezi annak alelnökeit.

### Az Európai Bizottság története és struktúrája

Az Európai Bizottság jelenlegi formájában 1965-ben jött létre, amikor az Európai Szén- és Acélközösség keretében működő Főhatóság, valamint az 1957-es Római Szerződéssel létrehozott két Közösség – az EGK és az Euratom – egy-egy Bizottsága egybeolvadt. A Bizottság hosszú ideig tagállamonként legalább egy, legfeljebb két tagból állt. A gyakorlatban az öt legnépesebb ország rendelkezett két-két hellyel, a többi tagország pedig egy biztost delegált a testületbe, 2004. november 1-je óta minden tagállamnak egy-egy biztosa van.<sup>2</sup>

A Bizottság jelenleg – az elnökkel együtt – huszonnyolc tagból áll, a biztosokat a fentieknek megfelelően a tagállamok állam- és kormányfőiből álló Európai Tanács jelöli, minden tagállam egyet. A Lisszaboni Szerződés ugyanakkor 2014. november 1-jétől a Bizottság tagjainak létszámát a tagállamok kétharmadának a számában állapította meg.<sup>3</sup> 2008 decemberében azonban a tagállamok politikai



megállapodást kötöttek, melynek értelmében a szerződés módosítása nélkül, határozatban fogják meghosszabbítani a jelenlegi rendszert, mely minden tagállamnak biztosítja egy biztos jelölésének jogát.<sup>4</sup> A határozat meghozatalára ennek megfelelően 2013 májusában került sor a Tanácsban, így a következő ötéves ciklusban is egy-egy biztos képvisel majd minden tagállamot a Bizottságban.

#### **A Bizottság megválasztásának eljárásrendje**

A Bizottság elnökére és annak tagjainak megválasztására irányuló eljárásrend a testület létrejötte óta apránként, de jelentősen megváltozott. Kezdetben a teljes eljárásrend fordítva működött a jelenleg hatályoshoz képest: először megválasztották a Bizottságot, mint testületet, majd ezt követően annak elnökét. Így a Római Szerződés szerint a Bizottság tagjait a tagállamok kormányai nevezték ki közös megegyezéssel négy évre, majd a testület elnökét és két alelnökét – magával a Bizottsággal történt konzultációt követően – a tagok közül ugyanezen eljárás szerint kellett kinevezni.<sup>5</sup>

Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés a Bizottság megbízatásának idejét már öt évben határozta meg. Szintén ez a szerződés 1993-tól megváltoztatta a választás sorrendjét, és elsőként a Bizottság elnökének megválasztását írta elő. A Bizottság elnökét a tagállamok kormányainak már az Európai Parlamenttel történt egyeztetést követően kellett jelölniük, és ehhez valamennyi kormány jóváhagyása szükséges volt. Ezt követően került sor – az elnökjelölt közreműködésével – a tagok jelölésére. A Bizottságról, mint testületről ezt követően az Európai Parlamentnek már szavaznia is kellett, a jóváhagyáshoz egyszerű többség szükségeltetett. Az eljárás lezárásaképpen pedig a Bizottság elnökét és tagjait a tagállamok kormányai nevezték ki közös megegyezéssel.<sup>6</sup>

Az 1999 májusában hatályba lépett Amszterdami Szerződés lényegében nem változtatott a Bizottság elnökének és tagjainak jelölési-kinevezési előírásain, az Európai Parlamenttel történő előzetes egyeztetési kötelezettség azonban kikerült a szabályozásból.<sup>7</sup> A Nizzai Szerződés 2003-ban azonban már jelentősen átalakította az Európai Tanács szavazati rendszerét, ennek megfelelően megváltozott a Bizottság elnökének és tagjainak kinevezésére vonatkozó szavazásrend is: ettől kezdve ugyanis nem kellett valamennyi tagállami kormány egyetértése, az elnököt és a tagokat az Európai Tanács minősített többséggel jelölhette és nevezhette ki.<sup>8</sup> A folyamatban az Európai Parlament szerepe változatlan maradt, továbbra is egy szavazással hagyta jóvá a Bizottság elnökének és tagjainak jelölt személyeket.

A Lisszaboni Szerződés bár jelentős változásokat hozott a Bizottság elnökének és tagjainak jelölésére, megválasztására és kinevezésére vonatkozó szerződéses szövegben, ezek a változások a tényleges eljárást a gyakorlatban csak minimálisan befolyásolták.<sup>9</sup> A hatályos szabályok értelmében a Tanácsnak a bizottsági elnökre vonatkozó javaslatát az európai parlamenti választások figyelembevételével és a megfelelő egyeztetések lefolytatása után kell megtennie. Bár látszólag a Tanács számára ez egy újonnan bevezetett kötelezettség, valójában mégis inkább a már korábban kialakult gyakorlat kodifikálásáról van szó. A Tanácsot ez az előírás ugyanis továbbra sem kötelezi arra, hogy azt a személyt jelölje az Európai Bizottság elnökének, akit az EP választások során győztes pártszövetség „csúcsjelöltként” megnevezett. Másik



oldalról természetesen a Tanács eddig sem hagyhatta figyelmen kívül a választások eredményét, ezáltal pedig az Európai Parlament összetételét a javaslat megtételekor. A Parlament a fentiek szerint korábban is rendelkezett jóváhagyási joggal, így nehezen volt elképzelhető olyan elnökjelölt támogatása, aki a politikai viszonyokra tekintettel nem élvezte a Parlament többségének bizalmát. Ugyanakkor a Lisszaboni Szerződés szövege értelmében a Tanács elnökjelöltjét a Parlament a tagjainak többségével *választja meg*. Látható tehát, hogy a korábbiakkal ellentétben a hatályos szabályok szerint az elnököt a Parlament az összes képviselő többségi szavazatával *megválasztja*, és nem *jóváhagyja*. A „jóváhagyás” helyébe lépő „megválasztás” azonban lényegi módosulást a korábbiakhoz képest nem hozott, ugyanis azt követően a Tanács a már megválasztott bizottsági elnökkel egyetértésben megteszi a Bizottság egyes tagjaira vonatkozó személyi javaslatait: az egyes biztosokról és a Bizottság elnökéről viszont már „csak” *jóváhagyólag* szavaz a Parlament. Az eljárás végén a Bizottságot, mint testületet – a korábbiaknak megfelelően – az Európai Tanács nevezi ki minősített többséggel.<sup>10</sup>

A Parlament a Bizottság tagjaira vonatkozó jóváhagyó szerepe természetesen azért korántsem mondható formálisnak. A kollegialitás elvéből fakadóan – azaz, hogy a Bizottság tagjairól mint testületről szavaznak – akár csak egy, a Parlament számára elfogadhatatlan biztos-jelölt személye az összes jelölttel szembeni vétő esélyének felmerüléséhez vezethet, ahogyan arra korábban többször is volt példa.<sup>11</sup>

A fentiekből megállapítható tehát, hogy az Európai Parlament a 2014-ben kezdődő ciklusban sem rendelkezik lényegesen szélesebb jogosítványokkal az Európai Bizottság elnökének és tagjainak kiválasztásakor, mint korábban. Az állam- és kormányfők testülete, az Európai Tanács továbbra is szabadon dönthet az elnökjelölt személyéről, akinek jelölésekor nem kell kötelező módon eleget tennie a választásokon győztes pártszövetség kívánalmainak. Ugyanakkor a Tanács jelölési jogköre sem korlátok nélküli, a Lisszaboni Szerződés ugyanis kötelezi az európai parlamenti választások eredményének figyelembevételére a testületet. Ezt erősíti az a tény, hogy a Bizottság elnökét az Európai Parlament *választja meg* az összes képviselő többségének szavazatával. A Bizottság elnökére, majd ezt követően az egyes biztosok személyére tett javaslat tehát az Európai Tanácsban az eddigiekhez hasonlóan a jövőben is a tagállami erőviszonyok függvényében kerül megfogalmazásra, a végső döntést az Európai Parlament az eddigieknél nem szélesebb hatáskörben, de befolyásolhatja.



---

<sup>1</sup> Jelenleg az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) Lisszaboni Szerződéssel konszolidált szövege

<sup>2</sup> Az Európai Bizottság tagjainak számát a Nizzai Szerződés kötötte az Unió tagországainak számához. A Lisszaboni Szerződés ugyan megkísérelt változtatni ezen az elven és csökkenteni kívánta a biztosok számát, azonban az állam- és kormányfők döntése értelmében a 2014 őszén kezdődő ciklusban még a Nizzai elvek szerint kerül kialakításra a Bizottság.

<sup>3</sup> Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. Aláírására 2007. december 13-án került sor, életbe lépése 2009. december 1-én történt meg.  
Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 17. cikk (4) - (5)

<sup>4</sup> Európai Tanács (Brüsszel, 2008. december 11-12.) Elnökségi következtetések. 17271/1/08 Rev.1. CONCL 5., I/2. pont.  
A megállapodás írásgyűjtemény nyomán született, a Lisszaboni Szerződés megerősítését elutasító 2008-as írásgyűjtemény után.

<sup>5</sup> Római Szerződés 157-158. cikk

<sup>6</sup> A Maastrichti Szerződést („Szerződés az Európai Unióról”) 1992. február 7-én írták alá az Európai Közösség tagjai, és 1993. november 1-én lépett hatályba.

A Maastrichti Szerződéssel konszolidált EUSZ 158. cikk (2)

<sup>7</sup> Az Amszterdami Szerződést 1997. október 2-án írták alá, és 1999. május 1-én lépett hatályba.

Az Amszterdami Szerződéssel konszolidált EUSZ 214. cikk (2)

<sup>8</sup> A Nizzai Szerződés, melyet 2001. február 26-án írtak alá, és 2003. február 1-én lépett hatályba, jelentősen megújította az Unió intézményrendszerét, így például 732-re emelte a az Európai Parlament tagjainak számát.

<sup>9</sup> A Lisszaboni Szerződést 2007. december 13-án írták alá és 2009. december 1-én lépett hatályba.

<sup>10</sup> A Bizottság elnökének és tagjainak jelölésére, megválasztására és kinevezésére irányadó szabályokat a Lisszaboni Szerződéssel konszolidált EUSZ 17. cikk (7) bekezdése tartalmazza

<sup>11</sup> Például 2004-ben a magyar Kovács László, az olasz Buttiglione és a lett Udre, 2009-ben pedig a bolgár Zseleva esetében történt meg, hogy az adott biztos végül visszalépett, illetve visszaléptették, mert személyük az EP számára nem volt elfogadható, így az egész Bizottság leszavazása is felmerült. Kovács Lászlót 2004-ben először energiaügyi biztosnak jelölték, azonban végül az adóügyi portfóliót kapta meg.