

Az Európai Parlament az intézményi egyensúly rendszerében

Jelige: Parlament és egyensúly

Tartalomjegyzék

I.	Bevezető gondolatok	3
II.	Az Európai Bizottság elnökének kinevezése körül kialakult jogi bizonytalanságok.....	3
1.	Az Európai Bizottság tagjainak kinevezése a Lisszaboni Szerződés után.....	4
2.	A lisszaboni nóvumok lehetséges értelmezései	5
3.	A lisszaboni nóvumok tényleges értelmezése által felvetett kérdések	9
III.	A lisszaboni nóvumok ideális értelmezése	10
1.	A lisszaboni nóvumok történeti értelmezése	11
1.1.	A Maastrichti Szerződéstől a Konvent alkotmánytervezetéig.....	11
1.2.	A Konvent alkotmánytervezetétől a Lisszaboni Szerződésig.....	13
2.	A lisszaboni nóvumok rendszertani értelmezése	14
2.1.	A „figyelembe vételével” szófordulat értelmezése	15
2.2.	A Parlament és az Európai Tanács hatásköri szabályainak értelmezése	17
3.	A lisszaboni nóvumok teleologikus értelmezése	19
4.	Az egyes értelmezési szakaszok eredményeinek szintézise.....	19
IV.	Az intézményi egyensúly elvének megvalósulása a lisszaboni nóvumok után, különös tekintettel az Európai Parlament pozíciójára.....	22
1.	Az intézményi egyensúly elvének meghatározása	22
2.	Az intézményi egyensúly gyakorlati megvalósulása	25
3.	A lisszaboni nóvumok hatása az intézményi egyensúlyra	28
V.	Összegző gondolatok	30

I. Bevezető gondolatok

Talán egyik uniós intézmény sem fejlődik napjainkban olyan ütemesen és lendületesen, mint az Európai Parlament. E szerepnövekedést alapvetően két folyamat táplálja: egyrészt az, hogy az uniós jogalkotók – felismerve az Európai Unió demokratikus és strukturális deficitjeit – az alapszerződések módosításakor egyre kiterjedtebb hatáskörrel látják el az európai integráció egyetlen közvetlen népképviselőt, másrészt pedig az, hogy maga az Európai Parlament is igyekszik megerősíteni saját pozícióját. Amíg azonban a szerződésmódosítások eredményei, vagyis a megváltoztatott, esetleg újonnan megalkotott jogszabályi rendelkezések alapvetően mindenki számára azonos tartalommal bírnak, addig a Parlament által végzett hatáskörbővítés jogszerű, bár jogilag részleteiben nem szabályozott produktumai eltérő jogalkalmazói megítélés alá eshetnek. Mindezt tovább árnyalja, hogy előfordulhatnak olyan esetek, amikor az uniós jogalkotóknak nem sikerül értelmezésüket tekintve egységes jogszabályi rendelkezéseket megalkotniuk (II. fejezet). A dolgozat által vitatott problémakör hipocentruma pedig éppen ez, ugyanis az így kialakított szabályanyag amellet, hogy jogvitára adhat okot, rendkívül jó táptalajt nyújt a Parlament által végzett jogilag részleteiben nem szabályozott, eltérő jogalkalmazói megítélés alá eső produktumokat termelő hatáskörbővítés eredményességéhez. E fókuszról kiindulva jutunk el a dolgozat két alapkérdéséhez: nevezetesen, hogy a lisszaboni nívók gyakorlatban megvalósult, Parlament által preferált értelmezése helyett milyen koncepciónak kellett volna érvényesülnie az idei bizottsági elnöki kinevezés alkalmával (III. fejezet), illetőleg hogy a ténylegesen megvalósult értelmezés milyen hatásokat gyakorol az amúgy is igen érzékeny intézményi egyensúly elvének realizálódására, az Európai Parlament és vele korrelációban az Európai Unió jövőjére (IV. fejezet)?

II. Az Európai Bizottság elnökének kinevezése körül kialakult jogi bizonytalanságok

Az európai parlamenti választások 1979-től kezdődően egyre jelentősebb szereppel bírnak az európai politikai irányvonal meghatározásában. Ez elsősorban annak a már fentebb is ismertetett folyamatnak köszönhető, hogy a választások nyomán megalakuló Európai Parlament feladat- és hatáskörei folyamatosan bővülnek, emiatt pedig a parlamenti befolyás is egyre nagyobb az uniós döntések meghozatalában. E tendenciát a Lisszaboni Szerződés is folytatta. A szerződés által meghatározott általános kívánalmak (így például az Európai Unió demokratikusabbá tétele, valamint ezzel korrelációban az Európai Parlament tevékenységének hangsúlyozása) részletes kibontásának, vagyis az egyes részletrendelkezőknek a pontos értelmezése azonban eltérő álláspontokat eredményezett. E problémakörből emelkednek ki

aktualitásuk okán az Európai Bizottság tagjainak kinevezését, illetve a kinevezési eljárásban játszott parlamenti szerepet érintő lisszaboni nívumok (1. pont), valamint azok lehetséges értelmezései (2. pont), illetőleg az újítások várható következményei és hatásai (3. pont).

1. Az Európai Bizottság tagjainak kinevezése a Lisszaboni Szerződés után

Az Európai Bizottság tagjainak kinevezését az Európai Unióról szóló szerződés határozza meg. E kinevezési folyamat már a Lisszaboni Szerződés előtt is részletes szabályozásban részesült, a szerződés azonban olyan további lépésekkel bővítette a mechanizmust, amelyeknek köszönhetően az Európai Parlament meghatározó szerephez jutott.

Az Európai Unióról szóló szerződés három helyen rendelkezik a Bizottság tagjainak kinevezéséről. Egyrészt az összetételre vonatkozóan kimondja, hogy a tagokat általános alkalmasságuk és európai elkötelezettségük alapján olyan személyek közül kell kiválasztani, akiknek függetlenségéhez nem férhet kétség,¹ valamint, hogy a Bizottság – beleértve az elnökét, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét – 2014. október 31-ig a tagállamok egy-egy állampolgárából, 2014. november 1-jétől pedig a tagállamok számának kétharmadával megegyező számú tagból áll majd, kivéve, ha az Európai Tanács egyhangúlag eljárva másként határoz.² Mindemellett a szerződés azt is kiköti, hogy a Bizottság tagjait 2014. november 1-je után a tagállamok állampolgárai közül, a tagállamok közti szigorú egyenjogúságon alapuló, az Európai Tanács által egyoldalúan meghatározott olyan rotációs rendszer szerint kell kiválasztani, amely lehetővé teszi a tagállamok teljes demográfiai és földrajzi spektrumának megjelenítését.³ A Bizottság tagjainak kinevezését érintő második pontként, szorosan kapcsolódva a Bizottság összetételéhez, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője tisztségének a megteremtése emelhető ki, akit az Európai Tanács nevez ki minősített többséggel, a Bizottság elnökének egyetértésében.⁴ A dolgozat témája szempontjából azonban ennél is fontosabb a harmadik terület: a kinevezési eljárás menete. Az Európai Unióról szóló szerződés vonatkozó rendelkezései alapján első lépésként az Európai Tanács minősített többséggel, az európai parlamenti választások figyelembe vételével és a megfelelő egyeztetések lefolytatása után javaslatot tesz az Európai Parlamentnek a Bizottság elnökének személyére vonatkozóan. Ezt a jelöltet az Európai Parlament tagjainak többségével megválasztja, amennyiben pedig a jelölt nem kapja meg a szükséges többségi támogatást, az Európai Tanács minősített többséggel, egy hónapon belül

¹ Az Európai Unióról szóló szerződés 17. cikk (3) bekezdése.

² Az Európai Unióról szóló szerződés 17. cikk (4) és (5) bekezdése.

³ Az Európai Unióról szóló szerződés 17. cikk (5) bekezdése.

⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés 18. cikk (1) bekezdése.

új jelöltet javasol, akit az Európai Parlament ugyanezen eljárás szerint választ meg. Ezt követően az Európai Tanács, a megválasztott elnökkel közös megegyezésben, elfogadja az elnök által bizottsági tagnak javasolt személyeket tartalmazó listát. Utolsó előtti lépésként az Európai Parlament szavaz az elnöknek, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének és a Bizottság többi tagjának mint testületnek a jóváhagyásáról. Végezetül pedig az Európai Tanács e jóváhagyás alapján, minősített többséggel kinevezi az Európai Bizottságot.⁵

A kinevezési mechanizmust érintő fent említett rendelkezések a Lisszaboni Szerződést megelőző szabályozáshoz képest egyrészről a Bizottság összetételét, másrészről az elnökké nevezés folyamatát illetően változtak meg. Az összetétellel kapcsolatban mindenképpen novum, hogy immáron külügyi és biztonságpolitikai főképviselőt is választanak az Európai Unióban. Ezzel szemben a második, a tagok számát érintő változás, vagyis, hogy a Bizottság 2014. november 1-jétől a tagállamok számának kétharmadával megegyező számú tagból áll majd, az Európai Tanács által meghatározott rotációs rendszer alapján kiválasztva, nem tekinthető effektív újításnak, mivel az Európai Tanács, élve az Európai Unióról szóló szerződésben kapott felhatalmazással, a Lisszaboni Szerződésről szóló 2009. évi irországi népszavazást megelőzően úgy határozott, hogy a Bizottság 2014. november 1-je után továbbra is a tagállamok egy-egy állampolgárából áll majd.⁶ Lényegesek azonban a bizottsági elnöki kinevezést érintő változások – vagyis az, hogy az európai tanácsi jelöltállítás immáron az európai parlamenti választások eredményének figyelembe vételével, a szükséges egyeztetések lefolytatása után történik, illetőleg az, hogy az Európai Parlament megválasztja, és nem jóváhagyja vagy elutasítja a leendő elnököt –, mivel e rendelkezések egyrészről kitüntetett helyzetbe hozták az Európai Parlamentet, másrészről olyan értelmezésbeli összekülönbözéshez vezettek, amely intenzitását tekintve könnyen intézményközi harcba csaphatott volna át az Unión belül.

2. A lisszaboni novumok lehetséges értelmezései

Az Európai Bizottság elnökének kinevezése körül kialakult jogi bizonytalanságokért az Európai Unióról szóló szerződés Európai Parlamentre vonatkozó homályos megfogalmazású rendelkezései tehetők felelőssé, a szerződés ugyanis úgy bővítette az Európai Parlament hatásköreit, hogy közben nem határozott meg egyértelmű értelmezési kereteket, emiatt pedig

⁵ Az Európai Unióról szóló szerződés 17. cikk (7) bekezdése.

⁶ Az Európai Tanács határozata az Európai Bizottság Tagjainak számáról (EUCO 176/12).

eltérő álláspontok születtek arra vonatkozóan, hogy meddig is terjed az Európai Parlament hatásköre a Lisszaboni Szerződés után a bizottsági elnöki pozíció betöltését illetően?

Mivel az Európai Parlament hatáskörei a kinevezés terén elsősorban az Európai Tanács kárára bővültek, az egyes értelmezések közül is e szereplők modelljeit célszerű részletesebben áttekinteni. Az Európai Parlament, viszonylag egységesen, azt az álláspontot fogadta el, amely szerint az „európai parlamenti választások kötelező figyelembe vétele” nem jelenthet mást, mint hogy az Európai Bizottság elnökének abból a pártcsaládból kell kikerülnie, amely az európai parlamenti választásokat követően képes megteremteni a Parlament általi elfogadáshoz szükséges többségi támogatást. Ennek a többségnek a létrehozására a választásokon legtöbb szavazatot kapott és ezáltal legerősebb pártcsoporthoz tartozó jelöltje jogosult elsőként kísérletet tenni. Az egyes pártcsaládok ennek megfelelően csúcsjelöltek (*Spitzenkandidaten*) állítottak,⁷ még hozzá az alapján, hogy maguk közül kit tartanak a legalkalmasabbnak a bizottsági elnöki pozíció betöltésére. Az Európai Tanács ezzel szemben megosztott álláspontot képviselt. Míg egyes tagállami vezetők elfogadták a Parlament értelmezését, addig mások – elsősorban arra hivatkozva, hogy a jelöltállítás szabadsága, a szerződés szövege szerint, továbbra is az Európai Tanács kezében van – elvetették a parlamenti modellnek azt a részét, amely szerint mindenképpen a szükséges támogatást megteremteni képes csúcsjelöltet kell bizottsági elnökként jelölniük.

Az Európai Parlament modellje sokban hasonlít a tagállami kormányalakítási gyakorlatokhoz. A tagállamok többségében ugyanis az államfő a választásokon legjobb eredményt elérő pártvezetőnek ad felhatalmazást kormányalakításra. E pártvezető az esetek többségében koalícióalakításra kényszerül, amennyiben pedig nem jár sikerrel, államfőtől kapott megbízatása a második legjobban szerepelt pártvezetőre száll át. A Parlament értelmezésében tehát az Európai Tanács (kvázi államfőként) köteles felkérni a legjobban szerepelt pártcsalád csúcsjelöltjét (jelen esetben Jean-Claude Junckert, az Európai Néppárt részéről) annak felmérésére, hogy tud-e megfelelő támogatottságot biztosítani az Európai Parlamentben. Amennyiben igen, úgy a Tanács köteles őt a Bizottság elnökének javasolni. A Parlament szerint e mechanizmus több szempontból is előnyös: demokratikusabbá teszi az Európai Unió működését (mivel az Európai Bizottság vezetését a választópolgárok akaratától teszi függővé), mindemellett növeli a választói hajlandóságot az európai parlamenti választások során (mivel nagyobb tétet köti a választójog gyakorlását), illetőleg lényegesen

⁷ Az Európai Parlament 2012. november 22-i állásfoglalása a 2014. évi európai parlamenti választásokról [2012/2829(RSP)].

megkönnyíti a választópolgárok azonosulását egy-egy pártcsaláddal (mivel a csúcsjelölt-állítás személyhez köti a kampányolást).

Ezzel szemben az Európai Tanács álláspontja nem más, mint válaszreakció a tanácsi hatáskörök megőrzése érdekében.⁸ A tagállami vezetők abból a már fentebb említett szerződési rendelkezésből indultak ki, amely szerint „az Európai Tanács tesz javaslatot, minősített többséggel, a Bizottság elnökének jelölt személyre vonatkozóan”, amelyet, a szerződés további rendelkezéseivel együtt, nem lehet olyannyira kiterjesztően értelmezni, hogy ezáltal az Európai Parlament szabadon korlátozhassa az Európai Tanácsot megillető jelölési szabadságot, magyarul a „parlamentari választások kötelező figyelembe vétele” nem keletkeztethet jelöltállítási kötelezettséget a jelölt személyére vonatkozóan a Tanács oldalán. A parlamenti modellt ellenző tagállami vezetők – így a brit, a svéd, a holland és a magyar tanácsi tagok, de kezdetben Angela Merkel német kancellár és az Európai Tanács elnöke, Herman van Rompuy is ide tartozott – szerint a Parlament értelmezése több szempontból is antidemokratikus: általa a Parlament egyrészt túllépi a Lisszaboni Szerződéssel ráruházott hatásköreit és „lappangó szerződésmódosítást” hajt végre (mivel olyan hatásköröket présel ki magának, amelyekről a szerződés egyértelműen úgy rendelkezett, hogy azok a Tanácsot illetik meg), másrészt a parlamenti modell elfojtja a tagállami vezetők bizottsági elnöki aspirációit (mivel a modellben csakis egy irányból jöhetnek a bizottsági elnökök, a Parlament irányából, ahol a választások alkalmával kampányolni kell, így ha a tagállami vezető felvállalja a választásokban rejlő kockázatot, de elbukik, a kampánynak köszönhetően a választópolgárok hamar összeköthetik az elszenvedett kudarcokkal, amely odahaza, saját tagállamában jelentősen megnehezítheti tagállami vezetői feladatainak ellátását), harmadrészt pedig összemosza a Parlament és a Bizottság irányítását (mivel a Bizottság élére olyan személyt ültet, aki nagy eséllyel a Parlament akaratát képviseli majd).⁹

Summa summarum, a két fél közti hatásköri vita alapvetően azt igyekezett (és igyekszik ma is) megválaszolni, hogy a Lisszaboni Szerződés után melyik szervet illeti meg az európai bizottsági elnöki jelölt állításának szabadsága. E ponton külön kell választanunk a szerződésben megfogalmazott szöveget és annak gyakorlati megvalósulását, ugyanis a homályos megfogalmazásból adódóan nyelvtani értelmezés alapján egyértelműen egyik álláspontot sem utasíthatjuk el, logikai értelmezés alapján pedig mind a parlamenti, mind a tanácsi értelmezés mellett és ellen hozhatók fel érvek. (A problémát tovább árnyalja, hogy a

⁸ Fóris György: Már rég nem Junckerről van szó. Brüsszelből nézve 2014. 05. 28. (ld. bővebben itt: http://brux.blog.hu/2014/05/28/a_vita_mar_regen_nem_junckerrol_folyik).

⁹ Fóris: u. o.

parlamentari modell sosem állította *expressis verbis*, hogy a jelöltállítás szabadsága a Parlamentet illeti meg, a modell azonban olyan helyzet kialakulását legitimálja, amelyben az Európai Tanács kényszerhelyzetben van, ugyanis jelöltállítási szabadságát csupán egyetlen jelölt vonatkozásában gyakorolhatja, tehát hatását tekintve megegyezik egy olyan rendszerrel, amelyben a jelöltet a Parlament, még inkább a választópolgárok és a pártcsaládok jogosultak megnevezni.) Az érvek és ellenérvek hitelességét tekintve vitatható a parlamenti modell azon érvelése, amely szerint a jelölési procedúra a csúcstelölti-modellben növeli a választói hajlandóságot, mivel a megnövekedett választási tét széleskörű kampányplatform mellett sem volt képes javítani a részvételi arányokat az idei választások alkalmával.¹⁰ Mindazonáltal a tanácsi ellenvélemény sem mentes a klauzálók érvektől, a Bizottság ugyanis a soron következő ötéves elnöki etapra vonatkozóan már elfogadta munkaprogramját, amely részleteiben sorolja fel az elfogadni tervezett rendeleteket, irányelveket és határozatokat,¹¹ így várhatóan kevesebb tér marad majd a Parlament irányából érkező befolyásolásra. Jól látható tehát, hogy a nyelvtani és a logikai interpretáció valóban nem nyújt elég magyarázatot a szerződés rendelkezéseinek megfelelő értelmezésére, célszerű ezért azokat rendszertani, történeti és teleologikus szempontból is megvizsgálni. A felek azonban a jogértelmezés e (felső) szakaszára már nem léptek fel.

A két modell közül végül az Európai Parlament által szorgalmazott mechanizmus érvényesült, kényszerhelyzetbe hozva ezzel az Európai Tanácsot arra vonatkozóan, hogy a legtöbb mandátumot szerző és a szükséges parlamenti támogatást megteremteni képes pártcsalád vezetőjét, Jean-Claude Junckert jelölje az Európai Bizottság élére.¹² A kényszerhelyzetet az generálta, hogy az Európai Tanács tagjai 2012 novembere után nem emeltek egyből hangot a pártcsaládok csúcstelölt-állítási gyakorlatával szemben, sőt, a Bizottság egykori elnöke, José Manuel Barroso még sürgette is e téren a pártcsaládokat,¹³ illetőleg, hogy ennek eredményeképpen hagyták, hogy a pártcsaládok a bizottsági elnöki tisztség csúcstelöltek közül megválasztásának lehetőségével kampányoljanak, ezáltal ugyanis olyan helyzetet teremtettek, amelyben az ellentétes érvek hangoztatása egyrésztől intézményközi ellentétet, másrésztől a választópolgárok félrevezetését sugallta volna. Hiába vélte tehát az Európai Tanács úgy, egyébként teljesen helyesen, hogy az Európai Parlament olyan hatáskörökkel élt az európai parlamenti választások alkalmával és azt követően,

¹⁰ <http://www.results-elections2014.eu/en/turnout.html> (2014. 09. 03.).

¹¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A Bizottság 2014. évi munkaprogramja [COM(2013) 739].

¹² Az Európai Tanács 2014. június 26-27-i ülésén elfogadott következtetései (EUCO 79/14).

¹³ José Manuel Barroso 2012-es évvértékelő beszéde a Parlamentben (SPEECH/12/596).

amelyekről a Lisszaboni Szerződés egyértelmű, minden kétséget kizáró megfogalmazást nem tartalmazott, késlekedésük eredményeképpen gyakorlatilag az Európai Parlamentre engedményezték a bizottsági elnök személyére vonatkozó jelöltállítás jogát. Mindezzel pedig kérdések armadáját indukálták a jövőre nézve.

3. A lisszaboni nívumok tényleges értelmezése által felvetett kérdések

A csúcstelölt-állítási rendszer jövőjét tekintve érdekes kérdéseket vet fel a választói hajlandóság esetleges növekedése, az Európai Bizottság átpolitizálódásának lehetősége, valamint a rendszer jövőbeni szilárdsága-alakíthatósága.

Ahogy az fentebb is látható, a csúcstelölt-állítási rendszer elvileg képes lehet a választói hajlandóság növelésére, ugyanis az európai parlamenti választások alkalmával személyhez köti az egyes pártcsaládokat, így megkönnyíti a választópolgárok dolgát a pártcsaládok beazonosításakor. Némileg árnyalja azonban a képet, hogy a 2014-es parlamenti választások alkalmával annak ellenére alacsony maradt a választói hajlandóság, hogy az egyes pártcsaládok kampányprogramjukban kiemelten kezelték a megnövekedett választói tétet és annak jelentőségét. Ettől függetlenül a rendszer a jövőben valóban alkalmas lehet a választópolgárok aktivizálására, ehhez azonban arra lesz szükség, hogy az emberekben hatékonyabban tudatosuljon az Európai Parlament mindennapi életükben játszott szerepe és jelentősége.¹⁴ A megnövekedett választói tét tehát önmagában képtelen növelni a választói hajlandóságot, szükségzerű azt további lépésekkel kiegészíteni (ilyen lehet például az európai parlamenti választások közösségi médián keresztül történő népszerűsítésének bővítése a változásokra fogékonyabb fiatal választópolgárok körében).

Egyes vélemények szerint az Európai Parlament fokozatos térnyerése az Európai Bizottság átpolitizálódásához vezet. Bár a pártcsaládi jelöltek versenyén alapuló kiválasztás valóban magával hozhat tisztán politikai jellegű folyamatokat (így például a lobbitevékenységet), mindezek csupán felerősíteni fogják a testület amúgy is létező politikai karakterét. Ez azonban korántsem jelenti azt, hogy az átpolitizálódásnak teljesen szabad teret kellene engedni, ugyanis amennyiben az átalakulás túlzott mértékeket öltene, akár ki is ölhetné a Bizottság szerződésben foglalt független, elfogulatlan alaptermészetét.

A legfontosabb kérdés a jövőre nézve kétségkívül az, hogy a 2019-es európai parlamenti választásokig mennyiben alakítható át a csúcstelölt-állítási rendszer egy kevésbé

¹⁴ Kiváló példája ennek Görögország, ahol a lakosság – megtapasztalva az Európai Unió mindennapi életükben játszott szerepét a szinte állandó gazdasági krízis okán – nagyobb arányban vett részt a választásokon, mint 2009-ben [ld. <http://www.results-elections2014.eu/en/turnout.html> (2014. 09. 03.)].

megosztó, kompromisszumon felépülő jelölési mechanizmussá? Az eljárási rend finomítását az teszi indokolttá, hogy Jean-Claude Juncker egyértelmű, minden kétséget kizáró Európai Tanács általi jelölését jelentős részben az intézményi válság és az antidemokratikus megítélés elkerülése szülte. Ilyen alapokon azonban egyetlen rendszer sem nyugodhat; hosszú távú eljárási szisztémát csakis olyan (szigorúan jogi) talapzaton lehet kialakítani, amely nem hagy kétséget értelmezése felől. Ennek megteremtéséhez két út vezet: a Szerződés újbóli módosítása többlépcsős, igen hosszadalmas eljárási procedura lefolytatásán keresztül, illetőleg a már meglévő szövegezés egyetértésen alapuló, kellően átgondolt értelmezése. E két lehetőség közül, tekintettel arra, hogy a tagállamok hajlandósága erősen differenciált, utóbbi a realisabb megoldás.

Gyakorlati szempontból azonban ez is megvalósíthatatlan, mivel az Európai Tanács azáltal, hogy hallgatólagosan ugyan, de elfogadta a csúcstelölt-állítási procedúrát, a parlamenti jelöltek közül történő szabad választás lehetőségén kívül befolyásának egészéről lemondott. A fennmaradó lehetőséget megragadva, amennyiben a pártcsaládok „koalíció-alakításra” kényszerülnek,¹⁵ célszerű, ha az Európai Tanácsra bizzuk a megfelelő csúcstelölt kiválasztását. Amennyiben viszont a többségi elfogadáshoz szükséges szavazatszámot egyetlen pártcsalád szerzi meg, az így kialakult helyzetet legitim kényszerhelyzetnek kell tekinteni, ugyanis azt a választópolgárok alakítják ki szavazataik megfelelő helyre történő hozzárendelésével. Bármelyik variáció is érvényesüljön, az Európai Tanácsnak érdemes kiemelt figyelmet fordítani a Parlamenttel történő konzultációjára,¹⁶ ugyanis az eljárás e szakaszában, egy kellően felkészült és motivált európai tanácsi elnökkel, elveszített hatásköreinek bizonyos részét sikerrel kompenzálhatja.

III. A lisszaboni nívumok ideális értelmezése

Mivel az Európai Tanács gyakorlatilag a Parlamentre (és részben a választópolgárokra) ruházta a bizottsági elnöki jelölt kiválasztásának a jogát, és mivel arról a Parlament aligha fog önként lemondani, minden olyan koncepció, amely a lisszaboni nívumok ideális, minden jogi körülményt kellően értékelő értelmezését hivatott bemutatni, pusztán elméleti konstrukció lehet. Ennek ellenére érdemes áttekinteni, hogy miként nézne ki a lisszaboni nívumok adekvát interpretációja, ugyanis megmutatja a jogalkalmazók számára, hogy miként

¹⁵ E koalíció csupán alapjellegét tekintve felel meg a tagállami pártkoalícióknak, minden más értelemben eltér azoktól (így például a bizottsági elnöki jelöltek között nem a kormánytöbbség kialakítása érdekében kerül sor koalícióalakításra, hanem a szükséges parlamenti támogatás megteremtése végett).

¹⁶ A „megfelelő konzultáció” menete jogilag egyelőre még nincs szabályozva, azt a Lisszaboni Szerződéshez fűzött 11. számú nyilatkozat a két fél megegyezésétől teszi függővé, bár e nyilatkozatnak jogi kötőereje nincs.

értelmezendők helyesen a homályos megfogalmazású szerződési rendelkezések, így a jövőben, amennyiben újra lesznek ilyenek, azokat a megfelelő módszer birtokában értelmezhetik majd. Ehhez mindenekelőtt fel kell lépni a jogértelmezés felső szakaszára (1-3. pont), majd az így kapott eredményeket összegezve meg kell állapítani a homályos megfogalmazású szerződési rendelkezések valódi tartalmát (4. pont).

1. A lisszaboni nóvumok történeti értelmezése

A történeti értelmezés a jogszabály megalkotása korának eszmei-ideológiai megfontolásait, általános elképzeléseit, valamint az akkor fennálló társadalmi, politikai és gazdasági körülményeit vonja be rendelkezései jelentéstartalmának feltárásába.¹⁷ Erre azért van szükség, mert minden jogi norma létrejöttét meghatározzák keletkezési körülményei. Szorosan ide kapcsolódik a jogszabályok genetikai értelmezése, vagyis a normához kapcsolódó esetleges előmunkálatok, tervezetek és megoldási variációk, a döntéssel összefüggő motívumok és magatartások vizsgálata a célból, hogy a szabályozás meghozatalakor irányadó szubjektív jogalkotói akarat megismerhetővé váljon.¹⁸

1.1. A Maastrichti Szerződéstől a Konvent alkotmánytervezetéig

A parlamenti részvétel alapjait a bizottsági elnök kinevezésében (vagyis a végső jóváhagyás jogát, illetve a kötelező konzultáció követelményét) a Maastrichti Szerződés fektette le.¹⁹ Az ezt követő Amszterdami Szerződés megszületése után hamar nyilvánvalóvá vált, hogy függetlenül a következő bővítés méretétől, az Európai Uniónak tovább kell folytatnia intézményrendszerét érintő reformját.²⁰

Főként e követelményre reflektálva alkották meg a Nizzai Szerződést, amely azonban sokak szerint önmagában kevés volt ahhoz, hogy biztosítsa a huszonöt tagú Európai Unió működését, valamint a demokratikus deficit csökkentésében sem lépett érdemben előre.²¹ Így merülhetett fel a gondolat, hogy legkésőbb a bővítés zárószakaszával párhuzamosan elengedhetetlen egy újabb, minden eddiginél mélyrehatóbb intézményi reform. Az

¹⁷ Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg-Campus Kiadó. Budapest – Pécs 2009. 129. o.

¹⁸ Petrétei: i. m. 130. o.

¹⁹ A Parlament ekkor ugyan már szavazhatott az elnök személyéről, döntése azonban jogi kötőerőt csak az Amszterdami Szerződéssel kapott (ld. Francis Jacobs: The European Parliament's role in nominating the members of the Commission. http://aei.pitt.edu/6950/1/002956_1.pdf. 5. o.).

²⁰ Kecskés László: EU-jog és jogharmonizáció. Bővített, negyedik kiadás. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó. Budapest 2011. 164. o.

²¹ A bizottsági elnök kinevezése terén például csak annyit mondott ki, hogy az egyhangúság követelményét a minősített többségi szavazás váltja fel (ld. a Nizzai Szerződés 2. cikk 22. pontja).

elgondolást ezután jogi formába öntötték,²² amelyben egyebek mellett az Európai Konvent összehívásáról is rendelkeztek.²³ A Konvent résztvevői hamar felismerték, hogy az Európai Unióra a kétezres évek elején egyszerre három irányból is hatalmas nyomás nehezedett: egyrészt a tagállamok irányából Európa egységesítése iránt, másrészt az Unió kívülről az integráció globalizálódó világban belül játszott szerepének meghatározása iránt, harmadrészt pedig az uniós polgárok irányából az EU demokratikusabbá, átláthatóbbá és polgárközelibbé tétele iránt.²⁴ Európa egységesítésére részben azért volt szükség, mert a kisebb tagállamok és a nagyobb országok közti érdekérvényesítési szakadék már ekkor komoly gondokat okozott. Az Unió szerepének konkretizálását alapvetően két körülmény tette indokolttá: az EU által nemzetközi szinten képviselt érdekek védelmének növelése, illetőleg a nemzetközi terrortámadásokra való felkészülés hatékonyabbá tétele. A demokratikusság, átláthatóság és polgárközeliség iránti igény felerősödését pedig elsősorban az generálta, hogy az uniós döntéshozatal és működés olyannyira összetetté váltak, hogy azokat az uniós polgárok egyre kevésbé voltak képesek nyomon követni, ezáltal pedig egyre távolabb kerültek a valójában az ő érdekeiket képviselő fórumoktól.²⁵

A kétezres évek derekára tehát nyilvánvalóvá vált, hogy ha nem alakul át az EU struktúrája, az integráció rövid időn belül megbénulhat. A Konvent ezért egy (plusz három) területre koncentrált: a demokratikusabb, áttekinthetőbb, hatékonyabb EU kialakítására, a tagállamok és az Unió közti pontosabb hatáskörmegosztás kialakítására, az uniós szerződések egyszerűsítésére és az Alapjogi Charta szerződésbe foglalásának lehetőségére.²⁶ Munkája azonban közel sem volt ellentételtől mentes, tekintve, hogy 2003 januárjára harcfront alakult ki a kisebb tagállamokat és a nagyobb országokat képviselő konventtagok között. A kisebb tagállamok delegáltjai ugyanis úgy látták, hogy az EU hatékonyabbá tétele és az egységes külpolitikai arculat megteremtése mögött az integráció egyenlő képviseleten alapuló szerveinek, elsősorban a Bizottságnak az aláásása húzódik meg a nagyobb országok által könnyen befolyásolható Európai Tanács és Miniszterek Tanácsa javára.²⁷ Ennek

²² A Európai Tanács Laekeni Nyilatkozata az Európai Unió jövőjéről (SN 273/01).

²³ E téren az uniós gondolkodók nem voltak igazán megosztottak, mivel a másik álláspont képviselői sem zárkóztak el nyíltan a reformok elől (mondván azok semmiképp sem fognak az EU hátrányára válni), mindazonáltal a bővítés feltétlen szükségességét elvetették és óvatosságra intettek [ld. Györkös Péter: Az Alkotmány Szerződést létrehozó Kormányközi Konferencia: fő vitatémák, tárgyalások, eredmények (Az EU Kormányközi Konferenciájáról – magyar szemmel). In: Az Európai Alkotmány Szerződés előzményei és várható hatásai (szerk. Becsky Róbert). Budapest 2004. 92. o.].

²⁴ Vida Krisztina: Konvent az EU jövőjéről. Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutatóintézet. Budapest 2002. 1. o.

²⁵ Kecskés: i. m. 168. o.

²⁶ Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. CompLex Kiadó. Budapest 2010. 68. o.

²⁷ Kocsis Györgyi: Poszt elég. Nézeteltérések az EU alkotmányozó gyűlésén. HVG 2003. február 1. sz. 17. o.

alátámasztására elsősorban azt a brit javaslatot hozták fel, miszerint „az európai tanácsi elnökség folyamatosságát nehezítő féléves rotációt javasolt megszüntetni, helyette a kormányfők közreműködésével állandó elnököt indokolt választani”. Erre válaszul, mintegy a brit javaslat támogatásáért a németeknek nyújtott kompenzációként született meg az a gondolat, miszerint „a Bizottság elnökét a Parlament válassza meg, és ne az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács”.²⁸ Bár a brit javaslat hamar ösztűz alá került, utóbbi általános helyeslésre lelt. A kisebb tagállamok ugyanis úgy gondolták, hogy ha a Parlament hatáskört kapna a Bizottság elnökének megválasztására, az a parlamenti pártcsoportok felértékelődéséhez, az eddig csekély érdeklődéssel kísért parlamenti választások jelentőségének növekedéséhez, a bizottsági elnök legitimitásának erősödéséhez, végső soron pedig az Unió demokratikusabbá tételéhez vezetne.²⁹ Ennek eredményeként került az alkotmánytervezetbe az a megoldás, amely szerint a bizottsági elnököt a Parlament választja meg, de a jelöltet az Európai Tanács állítja (a parlamenti választások figyelembe vételével és a szükséges egyeztetések lefolytatása után).

1.2. A Konvent alkotmánytervezetétől a Lisszaboni Szerződésig

A Konvent tervezetét a tagállamok az Európai Alkotmány elfogadásának és aláírásának előkészítéséért felelős kormányközi konferencián, 2003 októberében alapvetően jónak találták (azon csak néhány helyen kívántak javítani, konkretizálni), egészen pontosan olyannak, amely a további tárgyalásokhoz alapul szolgálhat.³⁰

Az alkotmánytervezetet ennek megfelelően a 2004 júniusában tartott Európai Tanácson el is fogadták, azonban a francia és a holland népszavazásokon elért kudarcok miatt effektívvé sosem válhatott. Ekkor merült fel az alkotmányszerződés reformszerződéssé alakításának lehetősége, amelynek terén kiemelkedő szerepe volt a 2007. évi német elnökségnek, ugyanis később döntő jelentőségűnek bizonyuló kormányközi konferencia összehívásáról rendelkezett a soron következő portugál elnökség idejére.³¹ Az újragondolt szerződéstervezet az alkotmánytervezetben foglaltakkal gyakorlatilag azonos célokat

²⁸ Kocsis: i. m. 18. o.

²⁹ Mindazonáltal már ekkor felmerült kritikaként, hogy amennyiben a Parlament választaná meg a Bizottság elnökét, úgy utóbbi elveszítené mai, pártokon felül álló semlegességét. A tagállamok és az uniós szervek körében azonban nem ez, hanem a támogató, helyeslő álláspont terjedt el (ld. Kecskés: i. m. 170. o., Paul P. Craig: Institutions, power and institutional balance. In: The evolution of EU law (szerk. Paul Craig és Grainne de Burca). Oxford University Press 2011. 79. o., illetve Rockenbauer Nóra: Állóháború az Európai Konventben. Magyar Hírlap 2003. május 21. sz. 5. o.).

³⁰ Horváth Zoltán – Ódor Bálint: Az Európai Unió Alkotmánya. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó. Budapest 2005. 40. o.

³¹ Csöndes Mónika – Kecskés László: Aláírták a Lisszaboni Szerződést. Európai Jog 2008. 1. sz. 3-4. o.

fogalmazott meg: fenntartható, hatékony és igazságos gazdasági és társadalmi renddel bíró Európai Unió megteremtése, amely elsősorban az európai polgárok javait szolgálja.³² Jelentős előrelépést jelentett, hogy nem kerültek át az alkotmánytervezet azon elemei, amelyek az Unió föderatív államként való működésével, illetve a dokumentum alkotmányi jellegével voltak összefüggésbe hozhatóak. A kormányközi konferencia résztvevői ugyanis észlelték, hogy nem minden tagállam ért egyet az EU olyannyira gyors ütemű központosításával, egységesítésével, mint amit az alkotmánytervezet mutatott.³³ Ettől függetlenül a bizottsági elnöki kinevezést szabályozó rendelkezések gyakorlatilag változtatás nélkül kerültek át az alkotmánytervezetből a Lisszaboni Szerződésbe.

A fentiek alapján jól látható, hogy a Lisszaboni Szerződés homályos megfogalmazású rendelkezései nem a szerződés, hanem az alkotmánytervezet megalkotásakor születtek meg. Ebből kifolyólag a jogszabályhelyek történeti értelmezésekor nem a 2007-es, hanem a Konvent idejére tehető, 2003-as körülményeket kell figyelembe venni, illetve azt, hogy e jogszabályhelyek megfogalmazásán miért nem változtattak a szerződés szövegezésekor. Mivel a Konvent idejére alapvetően az Európai Unió bővítése, alkotmányosodása, és a külkapcsolatok irányába történő egységes megjelenítése, a kisebb tagállamok aggodalma, az európai parlamenti választások csökkenő részvételi rátája, az uniós polgárok érdektelensége, valamint az európai gazdaság fellendítésének szükségessége volt jellemző, logikusan eresztett gyökeret az a jogalkotói szándék, amely az Európai Parlament szerepét kívánta növelni, mondván e lépés egyszerre egységesít, demokratizál és legitimál. És bár ennek üteme tekintetében akadtak nézeteltérések, magának a szerepnövekedésnek a létjogosultságát többnyire senki sem vitatta, még a Lisszaboni Szerződés megalkotásakor sem, lévén az Unió a XXI. században javarészt változatlanul e problémákkal kényszerül megküzdeni.

2. A lisszaboni nívumok rendszertani értelmezése

A rendszertani értelmezés alkalmazásakor az adott jogszabály szerkezetéből, illetőleg a jogrendszer egészéből kiindulva esnek a norma helyzete, jelentés-összefüggései és funkciója vizsgálat alá. Ennek során egyrészt a jogszabály belső összefüggései, másrészt a norma tartalma és más jogtételek, jogintézmények, valamint az adott jogág kapcsolata vizsgálandóak.³⁴ Mivel a lisszaboni nívumok nyomán kialakult jogi bizonytalanságok alatt egy olyan hatásköri vita értendő, amelyet az „európai parlamenti választások kötelező

³² Elnökségi következtetések az Európai Tanács 2007. június 21-22-i üléséről (11177/07 CONCL 2).

³³ Csöndes – Kecskés: i. m. 9. o.

³⁴ Petrétai: i. m. 128. o.

figyelembe vétele” kitétel generált, a rendszertani értelmezésnek is e két tényezőre kell kiterjednie, vagyis arra, hogy az uniós jog mit ért „figyelembe vétel” alatt, illetve hogy az Európai Parlament és az Európai Tanács hatásköri szabályai milyen jelleget mutatnak önmagukban, valamint egymáshoz viszonyítva. Az értelmezést, a kisebbtől a nagyobb egység felé haladva, először a konkrét lisszaboni rendelkezések, ezt követően az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés, majd az ezekhez kapcsolódó egyéb jogforrások (vagyis az egyes jegyzőkönyvek, mellékletek és nyilatkozatok), végezetül pedig az Unió jogrendjére vonatkozó legáltalánosabb jogelvek szintjén érdemes elvégezni.

2.1. A „figyelembe vételével” szófordulat értelmezése

Az európai parlamenti választások kötelező figyelembe vételét kimondó szerződési kitétel a megújult szabályozás gyújtópontja. Értelmezésénél alapvetően két kérdést érdemes megválaszolni: az Európai Tanácsnak a „választások” címszó alatt mit kell figyelembe vennie, illetőleg az uniós jogi normák mit értenek „figyelembe vétel” alatt?

A „választások” fogalmi definíciója kronológiailag három elemből tevődik össze. A választásokat megelőző szakaszból (ide tartozik például a kampányidőszak), a konkrét választások szakaszából, valamint a választásokat követő szakaszból (ide a választás eredményei, illetve annak következményei tartoznak). Az Európai Tanácsnak jelöltje kiválasztásánál mindhármát figyelembe kell vennie, tekintve, hogy bármelyik képes olyan körülményt generálni, amelynek figyelmen kívül hagyása az európai uniós jogrend sérelméhez vezetne,³⁵ illetve minden olyan egyéb körülményt mérlegelnie kell, amely a választásokkal összefüggésbe hozható és a választások után az Európai Tanács számára megismerhető. Ezt az álláspontot egyébiránt a lisszaboni nómok további elemei is alátámasztják. Tekintettel ugyanis arra, hogy a tanácsi jelöltet a Parlament jogosult megválasztani, még abban az esetben is, ha e téren első ízben sikertelenül jár el, illetve hogy a Bizottság mint testület jóváhagyásáról szintén jogosult szavazni, egyértelműnek tűnik, hogy az európai parlamenti választásoknak nagy súlya van a kinevezési eljárásban, ezért azokat a lehető legtágabb értelemben kell figyelembe venni.³⁶

³⁵ Így például, ha a választások alatt a részvételi arányok alacsonyak, a választások után a szükséges parlamenti többség sikeres kialakítása ellenére kérdéses a bizottsági elnök széles körben megalapozott legitimitása.

³⁶ E megállapítást némileg árnyalja, hogy a Lisszaboni Szerződés német, valamint spanyol fordításai a „das Ergebnis”, „el resultado”, vagyis az „eredmény” figyelembevételét írják elő. Mindazonáltal az uniós nyelvek között nincs hierarchia, vagyis e fordítások nem vehetőek figyelembe a magyar szöveg értelmezésénél.

A „figyelembe véve” szófordulat az Európai Unióról szóló szerződésben, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződésben összesen negyvenkilencszer fordul elő. Kiemelendő ezek közül az EUSz. 6. cikk (1) bekezdése, amely előírja, hogy a Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket az egyes rendelkezések eredetét meghatározó magyarázatok „kellő figyelembe vételével” kell értelmezni.³⁷ Minden más esetben „ésben tartás”, „mérlegelés”, „döntéshez történő felhasználás” értendő a szófordulat alatt. Mindez arra enged következtetni, hogy az alapszerződések különbséget tesznek a figyelembevétel két foka között: az egyik az alapértelmen vett figyelembevétel, amely nem terjed túl a szó hétköznapi értelmén, a másik pedig a fokozott („kellő”) figyelembevétel, amely az előbbihez képest komolyabb megfontolást feltételez.

Az alapszerződésekhez csatolt jegyzőkönyvekben, mellékletekben és nyilatkozatokban összesen harmincnégy alkalommal fordul elő a „figyelembe véve” kifejezés. Kiemelendő ezek közül az Európai Bíróság alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 15. cikke, amely előírja, hogy a törvénykezési szünet időtartamát, feladatainak „kellő figyelembe vételével”, a Bíróság határozza meg, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 48. és 79. cikkéről szóló nyilatkozat, amely szerint amennyiben az EUMSz. 48. cikk (2) bekezdésén alapuló jogalkotási aktus egy tagállam szociális biztonsági rendszerének lényeges vonatkozásait érintené, vagy befolyásolná e rendszer pénzügyi egyensúlyát, a tagállam érdekeit „megfelelőképpen figyelembe kell venni”. A fennmaradó esetekre itt is az alapeseti figyelembevétel jellemző. Mindezek alapján megállapítható, hogy a korábban felvázolt kettősség az alapszerződésekhez csatolt normák szintjén is jelen van. Sőt, az alapszerződésekkel közvetlen kapcsolatba hozható egyéb kiemelt jelentőségű jogforrások (így például a csatlakozási szerződések) áttekintése ugyancsak hasonló eredményeket produkál, megközelítőleg azonos arányú kettősséggel.

Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke szerint az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának értékein alapul. Látható, hogy az Unió értékrendjében kiemelt helyet foglal el a demokrácia. Ebből első ránézésre az következik, hogy a kétértelmű rendelkezéseket, amennyiben lehetséges, a Parlament javára kell értelmezni. Mindazonáltal az EP sok tekintetben eltér a hagyományos értelemben vett (tagállami) parlamentektől, emellett

³⁷ Nem ez az egyetlen rendelkezés, ahol az alapszerződések a figyelembevételnek valamely jelzős alakját használják. Az EUMSz. 13. cikke akként rendelkezik, hogy „az Unió mezőgazdasági, halászati, közlekedési (...) politikáinak kialakításánál és végrehajtásánál az Unió és a tagállamok teljes mértékben figyelembe veszik az állatok mint érző lények kíméletére vonatkozó követelményeket”. Ebben az esetben azonban a „teljes mértékben” kitétel sokkal inkább a figyelembevétel inkluzivitására utal (akár csak a lisszaboni rendelkezések szintjén taglalt esetben), mintsem annak intenzitására.

az Unió alkotmányos berendezkedésének a sajátossága éppen abban rejlik, hogy benne egyszerre vannak jelen a tagállamok (mindenekelőtt kormányaik révén) és a polgárok (mindenekelőtt az Európai Parlament révén).³⁸ Ezek alapján a Parlament abszolutizálása könnyen a tagállamok (még inkább a kormányok) eljelentéktelenedéséhez vezethet, amely abszurd jelenség, lévén az Unió államközi integráció, és nem szuperállam, valamint a „szerződések urai” továbbra is a tagállamok.

2.2. A Parlament és az Európai Tanács hatásköri szabályainak értelmezése

Az Európai Parlament és az Európai Tanács hatásköri szabályainak értelmezése, a figyelembevétel kitételével ellentétben, kizárólag az alapszerződések szintjén jelenik meg, mivel e szabályokat az Európai Unióról szóló szerződés, illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés határozzák meg.

A Parlament hatásköri jellegének elemzésénél abból érdemes kiindulni, hogy a szerv története voltaképpen harc a politikai hatalomért, a döntésekben való részvételért, a jogalkotási kompetenciáért. Mindezt az generálta, hogy a Parlamentet eredetileg, a tagállami parlamentekkel ellentétben, nem a törvényalkotás színterének, hanem egyfajta közvélemény-nilvánító szervnek szánták. Részben ebből ered, hogy napjainkban nem az EP tekinthető a döntéshozatal, valamint a jogalkotás igazi centrumának, hanem az Európai Unió Tanácsa (noha főként a Lisszaboni Szerződés óta immáron közösen látják el a jogalkotási feladatokat).³⁹ A Parlament és a Tanács az Unió általános költségvetését is együtt fogadja el, bár kizárólagosan az EP-t illeti meg a Bizottság felmentésének a joga a költségvetés végrehajtására vonatkozó felelősség alól.⁴⁰ További fontos jogosítványai a Parlamentnek a korábban már említett megválasztási, illetve jóváhagyási jogok a bizottsági elnöki kinevezés terén. Némileg enyhébb jogosultság, hogy a Számvevőszék tagjainak kinevezéséhez elengedhetetlenül szükséges kikérni a Parlament véleményét. Az EP a hozzá (is) intézett beadványok, jelentések megvitatásában szintén jelentős szerepet játszik. Kiemelendő továbbá, hogy a Parlament egyre gyakrabban tart meghallgatásokat véleménye szélesebb körben történő kifejezése érdekében,⁴¹ illetőleg a közös kül- és biztonságpolitika területén is egyfajta

³⁸ Várnay – Papp: i. m. 188. o.

³⁹ Egészen pontosan közösen fogadják el a Bizottság által javasolt rendeletek, irányelvek és határozatok tervezeteit (ld. Várnay – Papp: i. m. 115. o.).

⁴⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 319. cikke.

⁴¹ Ld. az idei évi bizottsági kinevezési eljárást, ahol a bizottsági elnök által megnevezett bizottsági tagi jelölteket a Parlament kivétel nélkül meghallgatta, mielőtt véglegesen döntött volna a Bizottságnak mint testületi egésznek a jóváhagyásáról. Emellett az EP gyakran ad ki saját kezdeményezésű jelentéseket, amelyek nem más intézménytől érkező javaslatra, dokumentumra adott reakciók, hanem önálló politikai megnyilvánulások (ennél fogva jogi kötőerejük sincsen).

tanácsadó szervként jelenik meg, bár formális hatáskörei e téren igen korlátozottak. Mindemellett, amennyiben az Európai Unió Bíróság nem jár el az ügyben, vizsgálóbizottságokat is felállíthat az uniós jog alkalmazása során elkövetett állítólagos jogsértések és szabálytalanságok megvizsgálására.⁴²

Az Európai Tanács ezzel szemben az Unió fejlődésének ösztönzéséért, valamint az ehhez szükséges általános politikai irányok és prioritások meghatározásáért felel. Ennek megfelelően megállapítja az Unió stratégiai érdekeit, megfogalmazza a célkitűzéseket és az azokra vonatkozó iránymutatásokat. A Parlament relációjában meghatározza annak összetételét, valamint gyakorolja a bizottsági elnöki kinevezési eljárásban az őt megillető, korábban már említett javaslattevési és kinevezési jogait (utóbbit az EP jóváhagyása után). Emellett – a teljesség igénye nélkül – az Európai Tanács állapítja meg, ha egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti az Unió értékeit, illetve az ő döntése alapján van lehetőség az alapszerződések egyszerűsített felülvizsgálatára. Az új tagok felvételével kapcsolatban feltételeket állapíthat meg, valamint az Unióból kilépni szándékozó tagállammal az Európai Tanács iránymutatásai alapján tárgyal az Európai Unió Tanácsa. Mindemellett – utalva a lisszaboni nívumok ismertetésénél elmondottakra – a bizottsági biztosok tagállami hovatartozás szerinti rotációját is az Európai Tanács jogosult meghatározni.⁴³

Az Európai Parlament hatásköri szabályai ezek alapján alapvetően két dolgot hivatottak biztosítani: az európai polgárok lehető legközvetlenebb részvételét az Unió döntések meghozatalában, illetve az uniós jogalkotásban, valamint az EU uniós polgárok általi lehető legközvetlenebb ellenőrzését. Ezzel szemben az Európai Tanács az integráció általános politikai irányainak és prioritásainak a meghatározásáért felel. Tekintettel arra, hogy az Európai Bizottság alapvetően az uniós jog (pontosabban az alapszerződések és az intézmények által alkotott jog) betartásának a felügyeletéért felel, nem meglepő, hogy vele kapcsolatban a jogi feladatokat alaptevékenységként ellátó Európai Parlament gyakorol dominánsabb jogokat (ld. a megválasztás, illetve a jóváhagyás jogai), szemben a főként politikai jellegű kötelezettségeket teljesítő Európai Tanáccsal (ld. a javaslattevési, a formális kinevezési, illetve a rotáció meghatározásának a jogai). E képletet némileg árnyalja, hogy az Európai Parlament összetételét viszont épp az Európai Tanács jogosult meghatározni, valamint az, hogy valamilyen szinten mindhárom szerv rendelkezik politikai karakterrel.

⁴² Várnay – Papp: i. m. 115-116. o.

⁴³ Várnay – Papp: i. m. 94-95. o.

3. A lisszaboni nívumok teleologikus értelmezése

A teleológiai (célkutató) értelmezés alkalmazása a norma céljának a megismerését tartja szem előtt, vagyis azt kutatja, hogy mi a normába foglalt szándék, amit a szabályozási tartalom el kíván érni. Abból indul ki, hogy bár minden jogi normát tartósan megvalósulónak szánnak, ezt fogalmilag nem változtathatatlanként, hanem tartalmilag változóként kell érteni, és így a norma csakis a jogalkalmazás időpontjában fennálló értelmének megfelelően fogható fel és határozható meg.⁴⁴

Az Európai Bíróság a teleologikus értelmezéssel kapcsolatban a *Van Gend en Loos* ügyben kimondta: annak megállapításához, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződésnek (akkor még az Európai Gazdasági Közösségről szóló szerződésnek) van-e közvetlen hatálya a nemzeti jogrendekben, a kérdéses szerződési rendelkezés „szellemének, általános felépítésének és szövegezésének” a vizsgálata szükséges.⁴⁵ E megállapításból egyértelműen kitűnik: a célkutató értelmezés során a rendelkezés „szellemét” érdemes megismerni, és pedig akként, hogy közben a kérdéses rendelkezés struktúrája és szövegezése is kellő értékelésben részesülnek, vagyis a rendszertani értelmezés első szintjének, illetve a nyelvtani értelmezésnek az eredményei is hasznosulnak. A rendszertani értelmezés eredményeit tekintve elmondható, hogy az EUSz. 17. cikk (7) bekezdése erősen bevonja a Parlamentet a kinevezési eljárásba. E megállapítást a nyelvtani, illetve részben a rendszertani értelmezés eredményei is alátámasztják, mivel az Európai Unióról szóló szerződés „megválasztási”, illetve „tényleges jóváhagyási” jogokat biztosít a Parlamentnek, szemben az Európai Tanács „jelölési”, illetve „formális kinevezési” jogaival. Mindezek alapján egyértelműen hat, hogy a lisszaboni nívumok valódi, effektív hatalmat kívántak biztosítani a Parlamentnek a bizottsági elnök személyének meghatározásakor, tehát az EP aktív bevonása „szellemében” születtek meg.

4. Az egyes értelmezési szakaszok eredményeinek szintézise

Az értelmezési eredmények szintézise előtt feltétlenül érdemes kitérni az Európai Unióról szóló szerződés preambulumára. A preambulum ugyanis olyan kötelező jellegű tartalommal bír, amelyet az alapidokumentumok értelmezése és alkalmazása során, továbbá az Európai Bíróság normakontrolljának gyakorlásánál gondosan figyelembe kell venni.⁴⁶ Az EUSz.

⁴⁴ Petrétei: i. m. 130. o.

⁴⁵ Gunnar Beck: *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*. Hart Publishing, Oxford – Portland 2012. 208. o.

⁴⁶ Az Európai Unió Bíróságának a *Les Verts* ügyben kifejtett analógiája alkalmazásával (ti. az alapszerződéseket „alkotmányos alapchartának” minősítette) ld. Petrétei: i. m. 93. o.

Preambuluma egyebek mellett akként rendelkezik, hogy az Európai Unió megteremtését az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozása folyamatának a továbbvitele tette indokolttá, ahol a szubszidiaritás elvének megfelelően a döntéseket az állampolgárokhoz lehető legközelebb eső szinten hozzák meg.⁴⁷ Ennek fényében értékelendők tehát az egyes jogértelmezési eszközök eredményei.

A logikai értelmezés szintjén mozogva nehezen vitatható a csúcsteljesítmény-állítási rendszer demokratizáló hatása, vagyis, hogy az Európai Bizottság vezetését a választópolgárok akaratától teszi függővé, azonban az már közel sem biztos, hogy számottevően emelni fogja a leendő bizottsági elnök legitimációját, mivel amennyiben alacsonyok maradnak az európai parlamenti választások részvételi rátái – ahogyan történt az idén is –, széles körű társadalmi elfogadottságról nem beszélhetünk majd. Ettől függetlenül valóban alkalmas lehet a választói szándék könnyebb kialakításának elősegítésére, lévén a személyhez kötött kampányolás „arcot” ad a politikai programok mellé. Az európai tanácsi érvek közül túlzóan hat az a kijelentés, amely szerint a Parlament „lappangó szerződésmódosítást” hajtott volna végre, ugyanis az intézmény nem tett mást, mint értelmezte a homályos megfogalmazású szerződési rendelkezéseket, bár kétség kívül a maga javára tette azt. A lisszaboni novumok Parlament által preferált értelmezése valóban elfojthatja a tagállami vezetők bizottsági elnöki aspirációit, azonban ha a „választások” figyelembevételénél annak mindhárom fázisára ki kell térni, szinte elképzelhetetlen, hogy a Parlamenten kívülről jöjjön a bizottsági elnöki jelölt. Szorosan ide kapcsolódik, hogy a Parlament irányából érkező elnökök nem feltétlenül hozzák magukkal az EP akaratát (például a korábban már említett, munkaprogrammal összefüggő okból). A nyelvtani értelmezés eredményei alapján elmondható, hogy az Európai Unióról szóló szerződés egyrészről – elnevezésük jellegét, hangzását tekintve is – erős jogokkal látja el a Parlamentet a bizottsági elnök kinevezése terén, másrészről nyitva hagyja a „figyelembe véve” szófordulat pontos értelmezésének a lehetőségét.

E meghatározásbeli bizonytalanság vezet át a rendszertani értelmezés eredményeire, egészen pontosan a figyelembevétel kitételének kettős előfordulására az uniós alapszerződésekben. Bár tagadhatatlan, hogy a szófordulat alapesetként jelenik meg a lisszaboni rendelkezésekben, amely első ránézésre arra enged következtetni, hogy az európai parlamenti választások figyelembevétele nem több, mint egyszerű mérlegelés, megfontolás, kérdéses, hogy a jelzős változatok használata az uniós jogalkotók részéről mennyire

⁴⁷ Ezt egyébiránt az EUSz. 1. cikke megerősíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a „szerződés új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg”.

tekinthető tudatos, konzekvens tevékenységnek. Ezt a fentebb bemutatott számarányok támasztják alá, nevezetesen, hogy a kitétel jelzős formájának használata jóval ritkább (mindösszesen három eset), mint az alapeseté (közel kilencven eset). Tehát, ha tudatos lenne a két fogalom egyidejű használata, a jelzős változatnak gyakrabban kellene előfordulnia az alapszerződésekben és a hozzájuk csatolt egyéb dokumentumokban. A rendszertani értelmezés eredményeinek másik csoportját a hatásköri szabályok vizsgálatának konzekvenciái alkotják, amelyek röviden akként összegezhetőek, hogy az uniós jog betartásáért felelős Bizottság elnökének kinevezése felett az igazán domináns jogokat a jogalkotással alaptevékenységként foglalkozó Parlament gyakorolja, szemben a főként politikai célokat megvalósító Európai Tanáccsal.

E jogalkotói lépést a történeti értelmezésnél bemutatott társadalmi, gazdasági és politikai okok tették indokolttá. Az Unió ugyanis a lisszaboni nívumok első szövegezésekor, vagyis a Konvent idején olyan külső és belső nyomások alatt állt, amelyek elengedhetetlenné tették az EU egységesítést, demokratikus deficitjeinek csökkentését és legitimitációjának növelését, ezek pedig még a Lisszaboni Szerződés megalkotásakor is létező, elérendő célok voltak, ezért azokon az uniós jogalkotók öt év elteltével, 2007-ben sem változtattak.

Mindezek alapján pedig szinte magától értetődő a teleologikus szint eredménye, vagyis az, hogy a lisszaboni nívumok valódi, effektív hatalmat kívántak biztosítani a Parlamentnek a bizottsági elnök személyének meghatározásakor.

Az egyes értelmezési szintek kivétel nélkül olyan eredményeket produkálnak, amelyek a Parlamentbe helyezik a jelöltállítás tényleges színterét. Ennek megfelelően kijelenthető, hogy a *Spitzenkandidaten*-szisztéma a korábban említett, koalícióalakításkor feléledő, az Európai Tanácsot megillető választási joggal kiegészítve⁴⁸ jogilag megalapozható eljárásnak tekinthető, még abban az esetben is, ha például az európai parlamenti választások mégsem képesek széles körben vett legitimitációt teremteni. Ilyenkor ugyanis még mindig nagyobb társadalmi elfogadottsága lesz a Parlamentből kikerülő jelölteknek, mintha azokat az Európai Tanács választaná ki. Ennek megfelelően a Parlament által preferált modell, a koalíciót érintő korrekcióval, valóban alkalmas lehet a legitimitás, a demokrácia és az egységesség fokozására. Mindazonáltal attól még, hogy egy jelölt legitim, demokratikus és tagállami szinten is elfogadott, nem biztos, hogy szakmailag is alkalmas lesz az elnöki pozíció betöltésére. Ettől függetlenül – utalva a hatásköri vizsgálatnál elmondottakra – jobb, ha onnan

⁴⁸ Lévéen ilyenkor a Parlament (és a választópolgárok) erősen megosztottak, vagyis nem képesek egyetlen jelöltnek akkora támogatottságot biztosítani, hogy egyedül képes legyen a szükséges Parlamenti többség előteremtésére, ezért külső beavatkozásra van szükség a kérdés eldöntéséhez, amely a lisszaboni rendelkezések alapján csakis az Európai Tanács lehet.

kerül ki az uniós jog végrehajtását felügyelő szerv vezetője, ahol az uniós jogot (részben) megalkotják, mintha tisztán az általános politikai célok meghatározásáért felelős uniós szerv tenne javaslatot személyére.

E szintézis tehát az egyes értelmezési eszközök eredményeinek az egymásra vetítéséből olvasható ki. Mindazonáltal érdemes kitérni néhány modern kori paradigmára, amelyek némiképp árnyalják az értelmezési eszközök itt említett felhasználásának eredményességét. Először is, az egyes eszközök nem fedik és nem is fedhetik le az összes olyan tényezőt, amelyek az értelmezés folyamatában esetenként lényeges szerepet játszhatnak. Másodszor, a tipizált formák között elkerülhetetlenül átfedések vannak. Harmadszor pedig, a tipizált formák meghatározásánál a felosztás alapja nem egynemű (így például amíg a nyelvtani értelmezés a szó értelmét, illetve relációit kutatja, addig a teleologikus értelmezés a jogalkotó által elérni kívánt objektív célt kívánja feltárni).⁴⁹ Ezek fényében érdemes tehát a fent említett koncepciót értékelni.

IV. Az intézményi egyensúly elvének megvalósulása a lisszaboni nívumok után, különös tekintettel az Európai Parlament pozíciójára

A bizottsági elnöki kijelölés folyamatán tehát, a koalíciós korrekció kivételével, a jövőre nézve már nem igazán lehet változtatni, ennél fogva e téren lezárult a megválaszolandó kérdések köre. Ettől függetlenül érdemes áttekinteni a rendszer jövőjét érintő másik nagy problémakört, vagyis a lisszaboni nívumok által generált lehetséges hatásokat, azon belül is – a korábban felvázolt következményeket nem érintve – az uniós szervek közti intézményi egyensúly alakulását. Azért e jogelvet javasolt közelebbről megvizsgálni, mert az intézményi egyensúly elméletben meghatározott bizonytalan kategóriája (1. pont) többszörösen torzítottan jelenik meg a gyakorlatban (2. pont), mindegyik pedig rendkívül összetett módon hatnak a Parlament hatáskörét bővítő lisszaboni szabályok (3. pont).

1. Az intézményi egyensúly elvének meghatározása

Az intézményi egyensúly elve komplex uniós alapelv, amely jogilag meghatározott, konkrét fogalmi definícióval nem rendelkezik. Tartalmának meghatározására ez idáig mindösszesen az Európai Unió Bírósága, valamint a jogtudomány tett kísérletet. Funkcióját tekintve is csak annyi mondható el róla, hogy az Unió közjogi konstrukciójában felmerülő joghézagok

⁴⁹ Blutman László: Egy empirikus jogértelmezéstan szükségessége. Jogtudományi Közlöny 2008. 1. sz. 8. o.

kitöltésére szolgáló olyan elv, amely az intézmények egymás közti kompetenciáit szabályozó rendelkezések valódi tartalmának értelmezésével biztosítja az EU megfelelő működését.⁵⁰

Az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződésig visszamenően, alapelveként mondja ki, hogy az egyes uniós intézmények a szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el.⁵¹ Ebből következik, hogy minden szerv rendelkezik (a működéséhez szükséges mértékű) függetlenséggel, az intézmények nem ruházhatnak át feltétel nélkül hatásköröket más intézményekre, illetőleg az egyes intézmények kötelesek tiszteletben tartani egymás hatásköreit, jogosítványait. E szerződési rendelkezés azonban nem ad pontos meghatározást az intézményi egyensúly elvéről, azt ugyanis az írott primer jog *expressis verbis* nem definiálja, kifejtése az Európai Unió Bíróságának tevékenységéhez köthető.⁵²

A kategória az Európai Szén- és Acélközösség korai időszakában, az 1958-as *Meroni* ügyben merült fel először, amikor is a Bíróság megállapította, hogy az intézmények közti egyensúly egészen addig áll fenn, amíg egyetlen uniós szerv sem gyakorolja szerződés által biztosított hatáskörét a többi intézmény hatásköre sérelmére.⁵³ Némileg árnyalja e megállapítást a Bíróságnak az 1982-es *Transparency* ügyben tett kijelentése, amely szerint a szerződések nem határozzák meg az intézmények közti feladat- és hatáskörök általános megosztását.⁵⁴ Jelentős előrelépésnek tekinthetőek az 1979-es izoglükóz-ügyek, amelyekben a Bíróság akként határozott, hogy a Parlamenttel történő egyeztetés az uniós jogalkotás során elengedhetetlen eleme a szerződésekben lefektetett intézményi egyensúly elvének. Ennek megfelelően, hogyha a végső elfogadásra előterjesztett tervezet a maga egészében lényegileg eltér attól a változattól, amit a Parlament előzetesen megvitatott, és nem olyan módosításról van szó, amely a Parlament által előzetesen kifejezett kívánalmaknak megfelel, főszabály szerint újbóli konzultáció szükséges. Bármilyen más megoldás alapjaiban ásná alá a Parlamentnek az intézményi egyensúly fenntartásában játszott nélkülözhetetlen szerepét.⁵⁵ Tovább bővítette a Parlament hatáskörét az 1989-es Csernobil ügy, amelyben a Bíróság egyebek mellett azzal támasztotta alá a Parlament megsemmisítés iránti keresetindítási jogát,

⁵⁰ Mohay Ágoston: Az Európai Parlament a Bíróság előtt: Az Európai Unió Bírósága gyakorlatának hatása az Európai Parlament intézményi pozíciójára. Pécsi Tudományegyetem Európa Központ 2012. 206. o.

⁵¹ Az Európai Unióról szóló szerződés 13. cikk (2) bekezdése.

⁵² Mohay: i. m. 205. o.

⁵³ 9/56. sz. *Meroni & Co. Industrie Metallurgiche SpA kontra ESZAK Főhatóság* ügy (EBHT 1958., 133. o.).

⁵⁴ 188-190/80. sz. *Franciaország, Olaszország és Egyesült Királyság kontra Bizottság* egyesített ügyek (EBHT 1982., 2545. o.).

⁵⁵ 138/19. sz. *Roquette Frères kontra Tanács* ügy (EBHT 1980. 3333. o.), valamint 139/79. sz. *Maizena GmbH kontra Tanács* ügy (EBHT 1980., 3393. o.).

hogy minden uniós intézménynek kötelessége tiszteletben tartani más uniós intézmények jogait, azok határait, vagyis kötelesek saját hatásköreiken belül maradni, amennyiben azonban ez nem teljesül, lehetőséget kell biztosítani a megfelelő szankcionálásra.⁵⁶ Megjegyzendő, hogy a Bíróság a Parlamentet érintően kedvezőtlen ítéleteket is hozott, így például az 1985-ös *Wybot* ügyben, amelyben kimondta, hogy – a szerződésekben foglalt intézmények közti hatalmi egyensúly tiszteletben tartása végett – az Európai Parlament gyakorlata egyetlen uniós intézményt sem foszthat meg szerződés által biztosított előjogától.

A Bíróság az alapelv relatíve konkrét tartalmát végül a korábban már említett Csernobil ügyben állapította meg. Ebben először is kimondta, hogy az intézményi egyensúly elve nem más, mint a hatalmi ágak megosztásának sajátos leképeződése az uniós intézmények szintjén. Ezen felül rámutatott, hogy az intézményi egyensúly elvét akkor tartják tiszteletben az uniós intézmények, ha úgy gyakorolják jogaikat, hogy ezáltal nem sértik más intézmények hatásköreit, azokba nem avatkoznak be. Amennyiben pedig ezt valamelyik szerv megszegi, elengedhetetlen, hogy e magatartása szankcionálható legyen. Mindemellett azt is kijelentette, hogy az intézményi egyensúly szerződésben foglalt követelményének maradéktalan érvényesülését saját maga, vagyis az Európai Unió Bírósága köteles biztosítani.⁵⁷

Fontos kiemelni, hogy a Bíróság esetjoga nem merül ki a fent ismertetett ügyekben, annál jóval szélesebb körben foglalkozik az intézményi egyensúly kategóriájával. Szükségszerű továbbá megemlíteni, hogy a testület nem mindig volt konzekvens az elv fejlesztési irányait tekintve, kivéve például a Parlament esetében, amelynek szerepét többnyire mindinkább erősíteni kívánta.⁵⁸ Részben e fejlesztési kétirányúságból ered, hogy manapság még mindig sokan úgy tekintenek az elvre, mint egy üres „fantom” formulára, amelyet mindig annak megfelelően értelmeznek az adott felek, hogy mi hozza el számukra a lehető legkedvezőbb megoldást.⁵⁹ Mindazonáltal az elvvel szemben mutatott szkepticizmusban az is közrejátszik, hogy nem csak az Európai Unió Bírósága, hanem az uniós jogalkotók is időről időre, az egyes szerződésmódosításokkal alakítanak, finomítanak, adott korhoz és annak igényeihez igazítanak az intézményi egyensúly elvének tartalmán. E komplexitás okán alakulhatott ki az intézményi egyensúly elvének kétoldalú értelmezése. Eszerint az intézményi egyensúly elve egy fokmérő, amely az uniós intézmények befolyásolási képességét, egymással szemben érvényesíthető dominanciájának erejét hivatott

⁵⁶ 70/88. sz. Parlament kontra Tanács ügy (EBHT 1990., I-2014. o.).

⁵⁷ Sascha Prechal: Institutional balance: a fragile principle with uncertain contents. In: The European Union after Amsterdam (szerk. Ton Heuleks, Niels M. Blokker és Marcel Brus). Kluwer Law International 1998. 275. o.

⁵⁸ Prechal: i. m. 278. o.

⁵⁹ Prechal: i. m. 274. o.

megmutatni az adott korra jellemző társadalmi, politikai és gazdasági körülmények szerint változó ideális állapothoz viszonyítva (dinamikus, pragmatikus oldal). Ez az oldal önmagában azonban még nem ad teljes meghatározást, szükséges hozzákapcsolni az uniós intézmények hatáskörgyakorlását érintő legáltalánosabb kívánalmat, vagyis azt, hogy e szervek egymás közti relációikban kötelesek az egyensúlyra törekedni (statikus, teoretikus oldal),⁶⁰ amely egyebek mellett azért nehéz feladat, mert az EU intézményei nem a hagyományos értelemben vett hárompólusú hatalommegosztás szerint pozicionálják magukat (több tekintetben is egymásba csúszhatnak, például feladat- és hatásköreiket tekintve). Mivel a tökéletes egyensúly a gyakorlatban, még a hagyományos értelemben vett hatalommegosztás modelljében is elérhetetlen, célszerűbb lenne, ha az „egyensúly” pozitív meghatározását negatív megközelítés váltaná fel, vagyis ha az egyensúly megteremtése és fenntartása helyett arra törekednének az uniós intézmények, hogy ne álljon elő olyan helyzet, amelyben valamelyik szerv meghatározóan domináns pozícióban van a másikkal szemben.⁶¹

2. Az intézményi egyensúly gyakorlati megvalósulása

Jól látható, hogy az intézményi egyensúly elvének nehéz egyetlen, korokon átívelő, állandó meghatározást adni. Ez főként annak a már fentebb említett dinamikus jellegnek köszönhető, hogy az intézményi egyensúly elve mindig az adott társadalmi, politikai és gazdasági körülményekhez igazodik. Mivel az uniós intézmények közül a Parlament produkálja a legütemesebb fejlődést, részben a lisszaboni nívumoknak köszönhetően, az egyensúly gyakorlati megvalósulásának vizsgálatánál is e szervet érdemes részletesebben áttekinteni, egészen pontosan azt, hogy hatáskörei, elsősorban az uniós kormányzás sarokpontjainak számító jogalkotás, illetve költségvetés-meghatározás terén miként bővültek az évtizedek során, és ez milyen hatást gyakorolt az intézményi egyensúly elvére.

Az európai integráció fejlődését, az európai béke és stabilitás megteremtése és fenntartása mellett, hosszú éveken keresztül az európai országok közti kölcsönös gazdasági függőség elmélyítése, valamint a mélyítéssel párhuzamosan a függőség megfelelő irányítása,

⁶⁰ Jörg Monar: The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon. In: The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of leading policy-makers, academics and journalists. European Union 2011. 61. o.

⁶¹ Mindez a szankcionálást is megkönnyítené, mivel az intézményi egyensúly elvének megsértéséhez képest a meghatározó dominancia jelenlétét lényegesen egyszerűbb megállapítani. Érdekesség, hogy az uniós jog nem határoz meg külön eljárást az intézményi egyensúly elvének megsértése esetére. A Bíróság ezt az alkotmánybíróság-jellegű szerepkörét, ahol lényegében az intézmények közti hatásköri vitákról és/vagy *ultra vires* aktusokról dönt, döntően a semmissé nyilvánítási eljáráson keresztül tudja gyakorolni.

alakítása mozgatta.⁶² A tagállamok hamar belátták, hogy az elmélyítés és az irányítás, a jogállamiság elve alapján, jogalkotás nélkül elképzelhetetlen. E felismerés győzte meg a tagállami parlamenteket arról, hogy noha kezdetben még csak kis mértékben, de jogalkotási hatáskört ruházzanak át az Európai Unióra. A legkorábbi modellben kizárólag az Európai Unió Tanácsa alkotott uniós jogszabályokat, az Európai Bizottság kezdeményezése nyomán, egyhangúsággal vagy minősített többséggel. A kihirdetett jogszabályok végrehajtása a tagállamokra hárult, amely teljesítését az Európai Bizottság volt köteles felügyelni, szükség esetén pedig az Európai Unió Bíróságához fordulni. E rendszerben az Európai Parlament szerepe a konzultációra, valamint a Bizottsággal szembeni bizalmatlansági indítvány megszavazására szorítkozott, véleményét pedig csupán szűk körben vették figyelembe a jogi aktusok tanácsi elfogadása előtt. Mindezek alapján nem meglepő, hogy már ekkor számos kritika érte az Unió jogalkotási rendszerét annak demokratikus deficitjei miatt, tekintve, hogy kizárólag a miniszterekből álló testület alkotott jogszabályokat.⁶³

Az EP hatásköre ezután lépésről lépésre bővült, döntő mértékben a szerződésmódosításoknak köszönhetően. Az 1970-es és 1975-ös költségvetési szerződések először még csak a költségvetés „nem kötelező kiadásaival” kapcsolatban adták meg a Parlamentnek az utolsó szót, majd a Lisszaboni Szerződés a költségvetés egészére nézve kiterjesztette döntési és elutasítási jogát. A költségvetési szerződések hatására, 1975-ben intézményközi megállapodás született a Parlament és a Tanács között arra vonatkozóan, hogy miként egyeztetnek majd egymással a költségvetést (is) érintő jogalkotási kérdésekben, ezáltal kívánták ugyanis elkerülni a Tanács jogalkotási, valamint a Parlament költségvetési hatáskörei közti esetleges konfliktusokat. Ezt követően 1979-ben, az EP története során először sor került a parlamenti képviselők közvetlen és általános választójog alapján történő megválasztására. Az 1980-as években, a korábban már említett izoglükóz-ügyekben hozott bírósági ítéletek révén, tovább nőtt a Parlament konzultációs szerepének lehetősége az uniós jogalkotás folyamatában. Az EP fejlődéstörténetében mérföldkönek tekinthető az 1987-es Egységes Európai Okmány elfogadása, amely a közösségi jogszabályok elfogadásának szabályait két új eljárással toldotta meg: az együttműködési eljárással, amely a jogszabályjavaslatok terén lehetőséget adott a második parlamenti olvasatra, illetőleg a hozzájárulási eljárással, amely alapján kötelezővé vált a Parlament egyetértése a társulási és a csatlakozási szerződések megkötésekor. Az okmány által megkezdett tendenciát a Maastrichti

⁶² Az integráció korai időszakában a világháborús ellentétek felszámolását is ide sorolták még, ma pedig olyan területeket is idevesznek, mint a közös uniós külpolitika, valamint a közös bel- és igazságpolitika.

⁶³ Richard Corbett – Francis Jacobs – Michael Shackleton: The European Parliament. 8th Edition. John Harper Publishing. London 2011. 3. o.

Szerződés folytatta: egyrészről bevezette az együttdöntési eljárást, másrészről kiterjesztette az együttműködési és a hozzájárulási eljárást (utóbbit például a Közösség által megkötött más nemzetközi szerződésekre), harmadrészről pedig megteremtette a bizottsági kinevezést érintő parlamenti részvétel korábban említett alapjait. A Maastrichti Szerződést követő Amszterdami Szerződés tovább erősítette az együttdöntési eljárást, valamint jogi kötőerővel látta el a Parlamentnek a bizottsági elnökre vonatkozó szavazásának eredményét. A Nizzai Szerződés tovább szélesítette az együttdöntési eljárás alá tartozó ügyek körét, emellett a többi intézménnyel szembeni általános keresetindítási jogot adott a Parlamentnek a semmisségi eljárásban az Európai Unió Bírósága előtt. Három évvel később, 2006-ban intézményközi megállapodás született a Parlament és a Bizottság között, amely a komitológiai eljárásokban vétő jogot biztosított a Parlamentnek a Tanács egyes döntéseivel szemben. A legnagyobb lépést mindeztől a Lisszaboni Szerződés tette meg, amely egyebek mellett általános jogalkotási eljárássá tette az együttdöntési eljárást (rendes jogalkotási eljárás néven), kibővítette a hozzájárulási eljárás ügyköreit (immáron egyetértési eljárás néven), a költségvetés kiadási oldalára vonatkozó valamennyi döntést a Parlament és a Tanács egyetértésétől tette függővé, illetve bevezette a korábban már ismertetett lisszaboni nómumokat.⁶⁴

E tendenciának, vagyis az Európai Parlament fokozatos hatásköri növekedésének köszönhetően az intézményi egyensúly középpontja az évtizedek során egyre inkább az Európai Unió Tanácsa, az Európai Bizottság, valamint az Európai Unió Bírósága, illetve a dolgozat által nem érintett másik három intézmény irányába kezdett tolódni.⁶⁵ Ezáltal az intézményi egyensúly Bizottság és Tanács közt meghúzódnak, évtizedeken átívelő bipoláris jellege megbomlott, és harmadik szereplőként, immáron valódi hatalommal a kezében, a Parlament is belépett a relációba. A Lisszaboni Szerződés mindezt még tovább vitte, mivel az Európai Tanácsot az unió intézményei közé emelte, vagyis a hárompólusú intézményi egyensúlyt megtoldotta egy negyedik pólussal.⁶⁶ Kiemelendő azonban, hogy az intézmények sosem voltak, és a korábban elmondottak alapján sosem lehetnek egymással tökéletes egyensúlyban (a Parlament például az 1980-as években maga úgy látta, hogy a gyakorlatban

⁶⁴ Corbett – Jacobs – Shackleton: i. m. 4-5. o.

⁶⁵ Érdekes helyet foglal el e relációban a Bíróság, amely annak ellenére, hogy egyike az elv által meghatározott kívánság kötelezettjeinek, mégsem tekinthető valódi szereplőnek abban az értelemben, hogy az ő feladata az alapszerződések hatáskörmegosztásra vonatkozó rendelkezéseinek teljes körű alkalmazására, illetve ezen keresztül az intézményi egyensúly megőrzésére korlátozódik (ld. Mohay: i. m. 206. o.).

⁶⁶ Monar: i. m. 61. o.

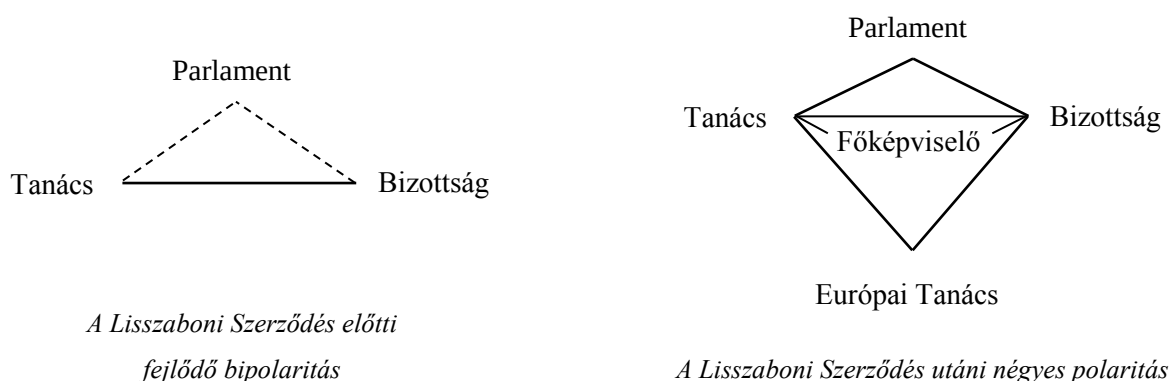
„intézményközi egyensúlytalanságról” lehet beszélni). Ennek köszönhető, hogy egyre többen a fékek és ellensúlyok uniós rendszerét látják az intézményi egyensúly elvében.⁶⁷

3. A lisszaboni nívumok hatása az intézményi egyensúlyra

A Lisszaboni Szerződés nem csak az Európai Parlament intézményi egyensúlyon belül elfoglalt pozíciójára volt hatással, hanem az Európai Bizottság, valamint az Európai Tanács befolyásolási képességét is alapjaiban változtatta meg. A szerződési rendelkezések közül, a dolgozat témája szempontjából különös relevanciával bírnak a homályos megfogalmazású lisszaboni nívumok, illetve azok jövőbeni hatásai az intézményi egyensúly elvére.

Az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottsága 2008-ban akként nyilatkozott, hogy a Lisszaboni Szerződés jelentős lépéseket tett a valós intézményközi egyensúly kialakítása irányába.⁶⁸ E körben először is, a korábban már említettek szerint befejezte az Európai Parlament beépítését a Bizottság és a Tanács közti fokozatosan távoluló bipoláris viszonyba, másodsor pedig rögtön megteremtette a negyedik pólust, tekintve, hogy az uniós intézmények közé emelte az Európai Tanácsot és ezzel párhuzamosan számos érdemi jogosítvánnyal látta el (így például az Európai Tanács lett felelős az Unió általános politikai irányvonalainak meghatározásáért, az egyszerűsített módosítási eljárással kapcsolatos döntései jogi kötőerőt kaptak).⁶⁹ Még ennél is komplexebbé tette a rendszert, hogy a szerződés létrehozta a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő pozícióját, amelyet betöltője a Bizottság alelnöki tisztségével párban visel.

1. ábra: Az intézményi egyensúly alakulása a kezdetektől Lisszabonig



⁶⁷ Mohay: i. m. 206. o.

⁶⁸ Az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottságának jelentése a Lisszaboni Szerződés hatásáról az Európai Unió intézményi egyensúlyának fejlődésére [2008/2073(INI)].

⁶⁹ Monar: i. m. 66. o.

Az intézményi egyensúly elve tehát többszereplőssé vált azzal, hogy e szereplők helyenként egymásba is csúsztak. Amíg azonban az Európai Parlament és az Európai Tanács pozíciója erősödött, addig az Európai Bizottság befolyásolási ereje csökkent, tekintve, hogy új érdemi jogosítványokat nem kapott, a már meglévő területeken pedig – épp a másik két szerv, különösen a Parlament térnyerése miatt – több politikai jellegű konfrontációt kényszerül vállalni. Mindemellett a testületre jellemző függetlenség és homogenitás is tovább oldódott, mivel a Főképviseelő pozíciójának a megteremtése olyan személyt ültet a bizottsági képviselők asztalához, aki mandátumát közvetlenül az Európai Tanácstól kapja, az Európai Parlament jóváhagyása után.⁷⁰

A lisszaboni nívumok egyik fele, vagyis a bizottsági elnöki kinevezésben játszott parlamenti szerepet érintő homályos megfogalmazású jogszabályhelyek az Európai Parlamentet erősítő szerződési rendelkezések közé tartoznak. A jövőre nézve kiemelendő, hogy amennyiben elmarad e rendelkezések pontos tartalmi meghatározása, a Parlament jó eséllyel folytathatja a szerződés által megkezdett folyamatot és tovább bővítheti saját hatáskörét a jelöltállítás terén, így még akár azt is elérheti, hogy a koalíciós kitétel bevezetésére se kerülhessen sor. Ennek elkerülése végett célszerű lenne, ha a Parlament és az Európai Tanács mihamarabb megállapodna az egymás közti konzultáció pontos szabályairól, mivel így, egyértelmű értelmezési keretek hiányában legalább annyira veszélyes és vitatható tartalmat hordoz magában, mint amilyent a figyelembevétel szófordulat viselt, mielőtt még azt a Parlament saját javára értelmezte volna. Egy következő, a két intézmény hajlandóságát és érdekeit tekintve kevésbé reális lépés lehetne, ha a Parlament semmisségi eljárás megindításával – bizonyítva, hogy az Európai Tanács kinevező döntése harmadik személyek vonatkozásában joghatás kiváltására alkalmas – az Európai Unió Bíróságához fordulna a kérdés megválaszolása végett, amely döntésével precedenst teremthetne a jövőre nézve.

A bizonytalan tartalmak mellett a lisszaboni nívumok másik fele, vagyis az, hogy az Európai Parlament immáron „megválasztja”, és nem „jóváhagyja” vagy „elutasítja” a tanácsi jelöltet, szintén érdekes kérdéseket vet fel az intézményi egyensúly jövőjét vizsgálva. A változás indokoltságát a bizonytalan tartalmaknál ismertetett célokkal megegyező szándék, vagyis a demokrácia, a legitimitás és az egységesség növelése adja. Azáltal, hogy a Parlament immáron választás útján biztosítja jóváhagyását az elnök személyét illetően, akként is felfogható, hogy a jelölt az európai polgárok közvetett hatalomgyakorlása révén nyeri el megbízatását. E döntési forma egyértelműen technikai értelemben vett választás, mivel

⁷⁰ Monar: i. m. 65. o.

hiányzik belőle a jelöltállítás szabadsága, illetve a kompetitív jelleg.⁷¹ Célja nem más, mint hogy növelje a bizottsági elnök legitimitását, hogy mobilizálja az európai polgárokat, valamint emelje politikai tudatukat, és ami még fontosabb: hogy az uniós jog végrehajtásának ellenőrzéséért felelős intézmény elnökének kiválasztása közelebb kerüljön a parlamentáris kormányzati modellekben tapasztalható gyakorlathoz, ahol a parlament jogosult létrehozni a végrehajtó hatalmat, ezért joga van a kormány, vagy legalább a kormányfő megválasztására. Stabil kormányzás ugyanis nem képzelhető el a parlamenti bizalom nélkül, a megválasztás ténye pedig ennek a bizalomnak a kifejezésre juttatását jelenti.⁷²

V. Összegző gondolatok

Az Európai Parlament szerepének fokozatos erősítése egyszerre hordoz magában pozitív, illetve negatív hatásokat az Unió jövőjét illetően. Bár kétségtelen, hogy a jelöltállítási gyakorlat, illetve az általa generált pozitívumok és negatívumok csupán apró szeletei a várható következményeknek, aktualitásuk és potenciáljuk okán mégis kiszakadnak az általános kérdések köréből.

Mindenképpen pozitívum, hogy a parlamenti tényérésnek köszönhetően aktívabb szerep jut majd az uniós polgároknak az EU alakítása terén. A döntéshozatalban való közvetlenebb (de még mindig közvetett) részvétel hatására a legapróbb uniós alkotóelemek, vagyis az emberek számára átláthatóbbá válhat az integráció, illetve annak működése, növekedhet az a tudat, hogy a parlamenti választások eredménye kihat – a Bizottság elnökén keresztül (is) – az Unió működésére és politikai irányvonalának alakulására. Az Unió ezáltal még inkább hasonlítani fog az uniós polgárok által ismert tagállami államberendezkedési modellekhez, amely közelebb hozhatja az EU-t a polgárokhoz, valamint megemelheti az uniós polgárok uniós identitás-tudatát. Ezzel együtt, a megnövekedett választási tétnek köszönhetően javulhat a részvételi hajlandóság az európai parlamenti választásokon, illetve a nagyobb beleszólási jog alkalmas lehet a választói tudat serkentésére.

Érdekes lesz nyomon követni, miként fogják a tagállami vezetők „tűrni”, hogy az uniós döntéshozatal egyre inkább a polgárok által megválasztott parlamenti képviselők kezébe kerül, illetve ahogy – magasabb szintre helyezve a kérdést – az Unió egyre több föderalista jegyet ölt magára. Az ugyanis már a *Spitzenkandidaten*-vita idején bebizonyosodott, hogy az Európai Tanács tagjai, vagyis az állam- és kormányfők nem annyira a bizottsági elnök jelölésének a jogát féltették, hanem azt, hogy a jog átengedményezése révén újabb területet

⁷¹ Petrétei: i. m. 214. o.

⁷² Petrétei: i. m. 311. o.

veszítenek, ahol ezáltal a későbbiekben tagállami érdekeiket kevésbé tudják majd érvényesíteni.⁷³ Emellett a degresszíven arányos képviseleti rendszer miatt nem feltétlenül igaz, hogy az európai polgárok érdekei a lehető legideálisabb módon vannak képviselve az Európai Parlamentben.⁷⁴ Ehhez szorosan kapcsolódva komoly hiányossága az Európai Uniónak, hogy nincs egyetlen egységes választási rendszer az európai parlamenti választásokat illetően, bár a tagállami különbségeket tekintve ennek kialakítása kétség kívül roppant bonyolult feladat. Ennek ellenére az egységes rendszer hiánya miatt az európai választójog egyenlősége alapjaiban kérdőjeleződik meg.⁷⁵ Végezetül tovább árnyalja a Parlament fokozatos erősítését, hogy benne a pártcsaládok nem alkotnak „kormánypartot”, illetve „ellenzéket”, ezáltal az uniós témák megvitatása kapcsán felmerülő érvek és ellenérvek ütköztetése sem olyan intenzív, vagy legalábbis más törésvonalak mentén alakul, mint a tagállami parlamentekben.

⁷³ Jól példázza ezt David Cameron brit miniszterelnök esete, aki a Juncker személye körül kialakult vitát a legvégső fázisban már csupán azért tartotta nyitva, hogy néhány brit kíváncsi érvényesítéséhez tárgyalási alapot biztosíthasson (ld. Fóris: u. o.).

⁷⁴ After the European elections: parliamentary games and gambles [Editorial]. *Common Market Law Review* 2014/4. 1052. o.

⁷⁵ Éppen ezért az európai választójog egyenlősége esetében célszerűbb olyan szabályozási elvre gondolni, amely a tagállamok közti különbségek, illetve az egyes államok szuverenitásának a tiszteletben tartása mellett törekszik a választójog értékbeli egyenlőségét valamilyen módon mégis biztosítani.

Irodalomjegyzék

Jogsabályok, jogalkotási aktusok, jogi dokumentumok

- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A Bizottság 2014. évi munkaprogramja [COM(2013) 739]
- A Európai Tanács Laekeni Nyilatkozata az Európai Unió jövőjéről (SN 273/01)
- Az Európai Parlament 2012. november 22-i állásfoglalása a 2014. évi európai parlamenti választásokról [2012/2829(RSP)]
- Az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottságának jelentése a Lisszaboni Szerződés hatásáról az Európai Unió intézményi egyensúlyának fejlődésére [2008/2073(INI)]
- Az Európai Tanács 2014. június 26-27-i ülésén elfogadott következtetései (EUCO 79/14)
- Az Európai Tanács határozata az Európai Bizottság Tagjainak számáról (EUCO 176/12)
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés [HL 2010 C 83]
- Az Európai Unióról szóló szerződés [HL 2010 C 83]
- Elnökségi következtetések az Európai Tanács 2007. június 21-22-i üléséről (11177/07 CONCL 2)
- José Manuel Barroso 2012-es évértékelő beszéde a Parlamentben (SPEECH/12/596)

Az Európai Bíróság ítéletei

- 188-190/80. sz. Franciaország, Olaszország és Egyesült Királyság kontra Bizottság egyesített ügyek (EBHT 1982., 2545. o.)
- 139/79. sz. Maizena GmbH kontra Tanács ügy (EBHT 1980., 3393. o.)
- 9/56. sz. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA kontra ESZAK Főhatóság (EBHT 1958., 133. o.)
- 70/88. sz. Parlament kontra Tanács ügy (EBHT 1990., I-2014. o.)
- 138/19. sz. Roquette Frères kontra Tanács ügy (EBHT 1980. 3333. o.)

Szakkönyvek, monográfiák, értekezések

- Gunnar Beck: The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU. Hart Publishing. Oxford – Portland 2012.
- Horváth Zoltán – Ódor Bálint: Az Európai Unió Alkotmánya. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó. Budapest 2005.
- Kecskés László: EU-jog és jogharmonizáció. Bővített, negyedik kiadás. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó. Budapest 2011.
- Mohay Ágoston: Az Európai Parlament a Bíróság előtt: Az Európai Unió Bírósága gyakorlatának hatása az Európai Parlament intézményi pozíciójára. Pécsi Tudományegyetem Európa Központ 2012.
- Petrétai József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg-Campus Kiadó. Budapest – Pécs 2009.
- Richard Corbett – Francis Jacobs – Michael Shackleton: The European Parliament. 8th Edition. John Harper Publishing. London 2011.

- After the European elections: parliamentary games and gambles [Editorial]. Common Market Law Review 2014/4.
- Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. CompLex Kiadó. Budapest 2010.
- Vida Krisztina: Konvent az EU jövőjéről. Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutatóintézet. Budapest 2002.

Tanulmányok

- Blutman László: Egy empirikus jogértelmezéstan szükségessége. Jogtudományi Közlöny 2008. 1. sz.
- Csöndes Mónika – Kecskés László: Aláírták a Lisszaboni Szerződést. Európai Jog 2008. 1. sz.
- Györkös Péter: Az Alkotmány Szerződést létrehozó Kormányközi Konferencia: fő vitatémák, tárgyalások, eredmények (Az EU Kormányközi Konferenciájáról – magyar szemmel). In: Az Európai Alkotmány Szerződés előzményei és várható hatásai (szerk. Becsky Róbert). Budapest 2004.
- Jörg Monar: The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon. In: The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of leading policy-makers, academics and journalists. European Union 2011.
- Sascha Prechal: Institutional balance: a fragile principle with uncertain contents. In: The European Union after Amsterdam (szerk. Ton Heuleks, Niels M. Blokker és Marcel Brus). Kluwer Law International 1998.
- Anna Kocharov: This time it's different? Constitutional complexities of the Spitzenkandidaten Arrangement. Berlin e-Working Papers on European Law 2014. 95. sz.
- Paul P. Craig: Institutions, power and institutional balance. In: The evolution of EU law (szerk. Paul Craig és Grainne de Burca). Oxford University Press 2011.
- Zamira Xhaferri: Delegated acts, implementing acts, and institutional balance implications post-Lisbon. Maastricht Journal of European and comparative law 2013. 20. sz.

Újságcikkek

- Kocsis Györgyi: Poszt elég. Nézeteltérések az EU alkotmányozó gyűlésén. HVG 2003. február 1. sz.
- Rockenbauer Nóra: Állóháború az Európai Konventben. Magyar Hírlap 2003. május 21. sz.

Internetes tartalmak

- Fóris György: Már rég nem Junckerről van szó. Brüsszelből nézve 2014. 05. 28. http://brux.blog.hu/2014/05/28/a_vita_mar_regen_nem_junckerrol_folyik
- Francis Jacobs: The European Parliament's role in nominating the members of the Commission. http://aei.pitt.edu/6950/1/002956_1.pdf
- <http://www.results-elections2014.eu/en/turnout.html>