



Szabó Gergely ügyvédjelölt,
Réti, Antall és Társai Ügyvédi Iroda

OTDK Pályamunka

Európa közjogi méltóságai: intézményi rivalizálás az Unióban*

1. Bevezető gondolatok

A reformfolyamatot lezáró Lisszaboni Szerződés célkitűzéseit az Európai Tanács 2007-ben az alábbiak szerint összegezte: „egy szerződést [...] a fennálló szerződések változtatásaként kidolgozni, hogy ez által a kibővített Unió hatékonyságát, demokratikus legitimitációját, és az egységes külső fellépés koherenciáját emelni lehessen.”¹ Az elvárások teljesítése érdekében a Szerződés – többek között – létrehozta az Európai Tanács elnökének és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének tisztségét, így az Európai Unió a Bizottság elnökével és a soros elnökkel együtt négy kiemelkedő közjogi vezetővel rendelkezik.

A dolgozat kiindulópontja e négy személy egymáshoz való intézményi és közjogi viszonya. A probléma alapja, hogy a tisztségek Szerződésekben szabályozott feladatköre eltérhet a vezetők valódi közjogi súlyától, így teremtve politikai motivációt a közjogi méltóságok számára, hogy a Szerződések hatásköri és intézményi átfedéseit kihasználva befolyásukat más Uniós vezetők terhére növeljék, feladatkörükön túlterjeszkedjenek, és intézményi rivalizálást valósítsanak meg.

A probléma aktualitását közjogi események is alátámasztják: Barack Obama amerikai elnök azért mondta le a 2010. májusi madridi csúcson való részvételét, mert az amerikai külügyminisztérium számára a Lisszaboni Szerződés változásai nyomán nem volt tisztázott, hogy e négy személy közül ki tekinthető tárgyaló partnernek uniós ügyekben.²

* A dolgozat a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Intézményi Tudományos Diákkörének Közjogi Szekciójában I. helyezést ért el, és nevezésre került a XXX. Jubileumi OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójában.

¹ Az EiT 2007-ben tartott konferenciáján elfogadott 11218/07. számú dokumentum, 1. pont 1. bek., idézi Hummer, Obwexer: Der Vertrag von Lissabon, Nomos, Baden-Baden, 2009. 135.p

² <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20100204-obama-tavollete-miatt-ugrik-a-majusi-eu-usa-csucs.html>

A leírtak alapján dolgozatomban az alábbi problémaköröket kívánom megvizsgálni:

1. Áll-e fenn intézményi diszkrepancia Európa vezetői között, és ha igen, milyen közjogi erőssorrend állítható fel az uniós méltóságok között a Szerződések rendelkezései, az elméleti megállapítások és a gyakorlat alapján?
2. Az intézményi diszkrepancia milyen hatással van az Unió belső működésének hatékonyságára és külső fellépésének koherenciájára?
3. Javaslat a jövőbeli szabályozást illetően: hogyan kerülhet a diszkrepancia feloldásra a hatékonyság és koherencia követelményét szem előtt tartva?

Kutatásom során fontosnak tartottam, hogy munkám eredményeként egy tudományos igényű és megalapozott munkát adjak ki a kezemből. E követelmény teljesítéseként igyekeztem a jogirodalom legszélesebb spektrumát feldolgozni, így az általam felállított koncepció megalapozottságát az Európai Tanács által életre hívott Konvent elképzeléseivel, a magyar, illetve külföldi szerzők meglátásaival, és a közjogi események konzekvenciáival igyekeztem emelni. E források feltárását, összevetését és véleményezését követően saját gondolataim révén igyekszem feltárni e négy közjogi vezető közötti fennálló intézményi és közjogi problémákat, összegzésként pedig meghatározom a közjogi erőssorrendet a közjogi méltóságok között. Dolgozatom második részében a fennálló probléma megoldására szeretnék javaslatokat megfogalmazni: a diszkrepancia káros hatásait kritikai élel vizsgálva kutatásaim eredményeként irányvonalakat javasolnék az inkoherenca feloldására, melyek révén az Unió belső működése és külső fellépése hatékonyabbá válhat.

2. Európa új vezetői: diszkrepancia az Unió közjogi struktúrájában

2.1. Alapvetés

A fejezet célja a közjogi méltóságok közötti diszkrepancia kimutatása és az elméleti illetve gyakorlati eredmények alapján a vezetők közötti tényleges közjogi erőssorrend meghatározása. A diszkrepancia lényege, hogy a tisztségek Szerződésekben szabályozott feladatköre és azok tényleges közjogi súlya egymástól eltér. Kutatásom során az alábbi munkamenetet követtem: a vezetők között a Szerződésekben szabályozott feladatkörük alapján felállított rangsort tekintettem kiindulópontnak (tézis), e feltételezést a méltóságok közjogi súlyának elméleti vizsgálata révén meghatározott sorrenddel kívánom megcáfolni (antitézis), melynek helytállóságát a gyakorlat révén bizonyítom. Utóbbi két terület eredményei révén

meghatározom a tisztségek közötti tényleges közjogi erőviszonyokat jelző rangsort (szintézis), melyet összevetek a tézissel, és ha a kettő egymástól eltér, akkor meglátásom szerint megállapítható a tisztségek között a diszkrepancia.

A tisztségek Szerződésben rögzített feladatkörének vizsgálatánál azon szempontok kerültek figyelembe vételre, melyek közvetlenül befolyásolják az uniós vezetők szerepkörét az Unión belül. E feladatkörök vizsgálata során felállított erőssorrend tükrözi a Szerződések által meghonosítani kívánt viszonyrendszert és szerepkört az EU-n belül. A szempont elemzéséhez figyelembe vettem a közjogi méltóságok hatáskörét, a testületükben betöltött szerepüket, valamint figyelemmel voltam a reformfolyamat tendenciáira is.

Az általam antitézisként felállított rangsor a tisztségek tényleges közjogi súlyán alapszik. Itt olyan szempontok kerülnek vizsgálatra, melyek az uniós tisztségek szerepkörét közvetve befolyásolják:

- A kinevezés, illetve a felmentés szabályai az intézmény legitimációjára, illetve stabilitásának kérdésére adhatnak választ. A szélesebb konszenzus nagyobb legitimációt takar, míg ha a kinevezés, illetve a felmentés csak egy intézmény hatáskörébe tartozik, az stabilitást kölcsönöz a tisztség számára, mivel kizárja más intézmények közjogi befolyását.
- A mandátum hossza kontinuitást, ezáltal koherenciát és közjogi súlyt kölcsönözhet az adott tisztség számára (Herman Van Rompuy-t idézve, aki a szembeállította saját hivatali idejét a soros elnökség 6 hónapos mandátumával: „*I do not have to tell you, as parliamentarians, that time is a politician's prime material*”).³
- A közjogi méltóságok háttéréül szolgáló Uniós intézmények közjogi súlya abból a szempontból bírhat jelentőséggel, hogy a testületek közösségi szerepköre érdemben befolyással lehet a vizsgált tisztségek közjogi tekintélyére.
- A vezetőkhöz kapcsolódó intézményi körülmények vizsgálatánál olyan szempontok kerülnek nevesítésre, melyek a feladatkörök sajátos szabályozásából adódóan hatással lehetnek a közjogi méltóságok Uniós szerepkörére.
- A vezetők személyi jellegzetességeinél a személyi kritikák, a szakmai felkészültség és politikai ambíciók kerülnek részletesebb vizsgálat alá. E szempontok a tisztségek közjogi súlyának szubjektív oldalát képezik, mivel

³ Speech by the President of the European Council, Mr. Herman Van Rompuy pronounced today at the "Klausurtagung" of the CSU-Landesgruppe Wildbad Kreuth, Germany, Brussels, 7 January 2010, PCE 2/10, 6.p

meglátásom szerint a közjogi súly gyakorlati realizálásához elengedhetetlen a megfelelő szintű és mértékű szakmai felkészültség, illetve politikai ambíció.

A gyakorlat vizsgálatakor különböző világpolitikai események kerülnek feldolgozásra, melyek indikátorként szolgálhatnak a tényleges közjogi erőviszonyok meghatározásához. Ezen események képezik az intézményi rivalizáció gyakorlati megvalósulását, ezek két kapcsolódási ponton jelenhetnek meg: a hatásköri, illetve az intézményi átfedéseken. A hatásköri átfedések további két területen realizálódhatnak. Elsőként, ha a pontosan lefektetett szabályok révén megállapítható, hogy valamely tisztség cselekményével valamely más tisztség hatáskörét sértette meg. Másodikként, ha egy cselekményhez kapcsolódóan a hatáskörök nincsenek pontosan meghatározva, így hatásköri sérelmet sem lehet megállapítani, csak valamely közjogi méltóság hatásköri tértörését más vezető terhére. Az intézményi átfedések lényege, hogy a tisztségek a testületek szervezeti felépítésével kívánnak más vezető hátrányára közjogi előnyhöz jutni.

2.2. Feladatkör a Szerződések alapján

2.2.1. Az Európai Tanács elnöke

Az Európai Tanács elnökének tisztségét a Lisszaboni Szerződés hozta létre. A szabályozás háttere a reformfolyamatot átható igény volt egy erősebb és egységesebb európai végrehajtó hatalom létrehozására.⁴ Az alkotmányozó testület egységes volt abban a tekintetben, hogy a végrehajtó hatalom megreformálásánál a stabilitás, transzparencia, legitimitás elveit kell követniük, az tisztség közjogi súlyát pedig erősíteni kell,⁵ továbbá olyan reprezentatív hatáskört kell biztosítani számára, mely lehetővé teszi az Unió képviselését mind a nemzetközi szinten (a legfontosabb nemzetközi szervezetekben, például ENSZ BT, IMF, WTO),⁶ mind a belső viszonylatokban.⁷

Az Európai Unió végrehajtó hatalmának szabályozására három lehetőség mutatkozott: egy új tisztség létrehozása közös, vagy önálló elnökkel, illetve a soros elnökség megreformálása.

⁴ Lequiller: Ein Präsident für Europa, CONV 320/02, 4.p, Kohout: Non-paper zur Reform der Eu-Organen und Institutionen, CONV 485/03, 2.p

⁵ CONV 320/02, 5.p

⁶ Kiljunen, Vanhanen, Korhonen, Helle: Report of the Council of State on Finland's positions concerning the future of Europe and issues arisen during the Convention, CONV 509/03, 7.p

⁷ CONV 320/02, 7.p

Az első elképzelés lényege, hogy egy közös elnöki poszt kerülne létrehozásra, mely mind az Európai Tanács elnökének, mind a Bizottság elnökének funkcióit magára öltené. Az elnök megbízatása 5 évre szólna, az EiT kétszeres többségű szavazással választaná, és hivatalába egy, az EP és a nemzeti parlamentek képviselőiből álló Kongresszus iktatná.⁸ Az elképzelés támogatói azzal érveltek, hogy az így létrehozott, az EiT és a Bizottság elnöki funkcióit egyesítő elnöki tisztség széleskörű legitimációval rendelkezne, emellett megkérdőjelezhetetlen közjogi súllyal bírna abban a tekintetben, hogy ki számítana az európai érdekek autentikus képviselőjének. Ezen érdemi hatáskörök eredményeként a közös elnök által vezetett intézmények is hatékonyabban láthatnák el feladataikat.⁹ A két pozíció egyszemélyi vezetése emellett nem borítaná fel az intézményi egyensúlyt (ellentétben azzal, ha két külön elnök lenne, ez esetben hatásköri problémák merülhetnének fel a soros elnökkel szemben), másrészt külképviseleti szempontból is kedvezőbb lenne az egységesség.¹⁰ Megemlítendő emellett a „Blair–Aznar” indítvány, amely hasonló módon egyesítené az intézményeket, de itt az Európai Tanács elnöke a soros elnök funkcióit venné át, ezzel is orvosolva utóbbi intézményt terhelő kontinuitási deficitet.¹¹

Második lehetőségként egy önálló elnöki tisztség került volna létrehozásra.¹² Az elképzelést több kritika érte a reformfolyamat során: felrötták a megoldásnak, hogy az új intézmény mellett, hogy felborítaná az intézményi egyensúly elvét, sértené a tagállamok egyenlőségének elvét is.¹³ A konstrukció támogatói úgy érveltek, hogy az intézmények egyensúlyának elve nem kerülne megsértésre, mivel az önálló elnök tisztsége általában kevésbé lenne jelentős, mint az egyesítő alternatíva (az elnök elsődlegesen reprezentatív funkciókat látna el, például „Európa arca lenne”, biztosítaná a fejlődéshez szükséges impulzust). A keményvonalas elképzelések szerint az önálló elnöki intézményt az Európai Tanácsban *primus inter pares* jelleggel hoznák létre, és olyan külképviseleti hatáskörökkel ruháznák fel, mely hasonló tekintélyt teremtene számára az orosz, amerikai vagy kínai elnökével (a betervezésben az elnöki intézményt az EP és a közös valuta után a harmadik lépésnek tartják az európai egység megtestesítése tekintetében).¹⁴

⁸ Dini, Duff, Lequiller: For a single presidency, over time, of the European Council and the Commission, CONV 746/03, 3-6.p, CONV 320/02, 6-10.p

⁹ CONV 320/02, 7.p

¹⁰ CONV 746/03, 3.p

¹¹ Berès: Welche Exekutive für Europa? CONV 397/02, 6.p, Coffey: The Future of Europe – Revisited, Edward Elgar Publishing, Inc., Cheltenham, 2003., 72.p

¹² CONV 320/02, 10.p

¹³ Tiilikainen, Peltomäki: Die Zukunft der EU und die Arbeit des Konvents, CONV 514/03, 8.p

¹⁴ Zieleniec: Die Frage des Vorsitizes in der Europäischen Union, CONV 492/03, 4-6.p

Harmadik lehetőségként a soros elnökség megreformálása mutatkozott járható útnak,¹⁵ a javaslat támogatói kifejezetten elleneztek egy önálló Európai Tanácsi elnöki pozíció létrehozását. Az érvek elsődlegesen azon alapultak, hogy a meglévő hatalmi rendszerbe egy új pozíció beiktatása felborítaná az intézmények kényes egyensúlyát,¹⁶ lerontaná a közösségi modellt (az új szabályozás a nagyobb tagállamoknak kedvezne), továbbá nem érvényesülne az intézmények demokratikus legitimitációjának követelménye sem, mivel egy lehetséges európai elnök elveszítené a kapcsolatot az európai polgárokkal.¹⁷ Hátrányként került nevesítésre, hogy hatásköri inkoherenca alakulna ki az EiT elnök és a Bizottság, illetve Tanács között, ezáltal és a túlzott komplexitás révén sérülne az átláthatóság elve, emellett az egyszemélyi vezetők felelőssége sem lenne tisztán elválasztható.¹⁸

Az elképzelések közül a Konvent végül egy köztes megoldást választott: új intézményt hozott létre, de kerülve az indítványozók többsége által vizionált szuper elnökséget, a Bizottság elnökének tisztségét és az Európai Tanács elnöki intézményének ellátását különböző személyekre bízta. Az Alkotmánytervezet I–21. cikkében megfogalmazottakat a Lisszaboni Szerződés lényegében azonos tartalommal vette át (helyenként enyhébb fogalmazással, például az Alk. T. I. rész I. cím 21. cikk (2) bekezdésének első francia bekezdésében szereplő „*irányítja és szervezi az Európai Tanács munkáját*” az EUSZ 15. cikk (6) bekezdésében az „*elnököl az Európai Tanács ülésein, és lendületet ad munkájának*” fordulatra cserélte ki). A tisztség a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzve, 2009 novemberében betöltésre került: az Európai Tanács első elnöke Herman Van Rompuy volt belga elnök.

Kérdés azonban, milyen feladatkörrel rendelkezik az Európai Tanács elnöke? Itt két szempont kerülhet részletesebb vizsgálat alá: az EiT elnök hatásköre és az Európai Tanácson belül betöltött szerepköre.

Az intézményi struktúrában az EiT elnök az erős végrehajtó hatalmi pozíció helyett egy alapvetően adminisztratív,¹⁹ reprezentatív,²⁰ konzultatív²¹ feladatkört kapott a Szerződések megfogalmazása szerint. Az elnök munkája a testület kiszolgálásán alapszik (például ülések összehívása, kontinuitás biztosítása), illetve az EiT rendelkezik felette:

¹⁵ CONV 509/03, 6.p, CONV 485/03, 6.p

¹⁶ Attalides, Peter, Balazs, Christophersen, Farnleitner, Hjelm, Wallén, Hübner, Kalniete, Kohout, Korcok, Kuneva, Lopes, Martikoni, Rytis, Meri, Roche, Rupel, Serracino-Inglott, Tiilikainen: Reform der Organe: Grundsätze und Voraussetzungen, CONV 646/03, 4.p, CONV 485/03, 6.p

¹⁷ CONV 509/03, 7.p

¹⁸ CONV 746/03, 4.p

¹⁹ EUSZ 15. cikk (6) bek. b) d) pont

²⁰ EUSZ 15. cikk (6) bek. 1. albek.

²¹ EUSZ 15. cikk (6) bek. a) c) pont

egyedül, minősített többséggel választja, akadályoztatás vagy súlyos mulasztás esetén pedig ugyanilyen módon visszahívhatja.²²

Összegzésként megállapítható, hogy az Európai Tanács elnökének személyében a Lisszaboni Szerződés egy kisebb jelentőségű és szerényebb közjogi súlyú, alapvetően reprezentatív tisztséget hozott létre, melynek munkája elsődlegesen az Európai Tanács kiszolgálásához kötődik.

2.2.2. A Bizottság elnöke

A reformfolyamat során a Bizottság elnökének tisztsége több szempontból is érintésre került. Egyrészt felmerült egy általános igény a Bizottság demokratikus legitimitációját jobban képviselő szabályozásra,²³ másrészt a bizottsági elnöki pozíció is érintve volt abban a kezdeményezésben, hogy egy erősebb és egységesebb végrehajtó hatalom keretében a Bizottság elnökének és az Európai Tanács elnökének funkcióját egy egyszemélyi vezető tisztségében egyesítsék. A szélesebb demokratikus legitimitációt a Konvent tagjai abban látták, hogy a Bizottság elnökét az Európai Parlament²⁴ – esetleg az Egyesült Államok mintájára maguk az európai polgárok²⁵ - választaná, és kinevezését az Európai Tanács hagyná jóvá. A Parlament hatáskörének ilyen kiterjesztését ellenzők arra hivatkoztak, hogy habár ilyen úton a Bizottság elnökének mandátuma szélesebb legitimitáción alapulhatna, gyengébb lenne a kapcsolata a tagállami vezetőkkel (mivel nem azok választanák: „*he might no longer be one of us for the governments*”),²⁶ ezáltal ez tekintélyvesztéshez vezetne, a Bizottság elnökének státusza pedig szimbolikus jelentőségűre sorvadna. A reformfolyamat eredményeit figyelembe véve megállapítható, hogy a Bizottság elnökének tisztségében nem érvényesültek a Konvent nevesített törekvései, a reformok elsődlegesen a Bizottságot érintették.

A Bizottsági elnök feladatkörének behatárolásához az alábbi szempontokat kell figyelembe venni: a Bizottság a reformfolyamatot követően is az egyik legjelentősebb Uniós intézmény,²⁷ e feladatkör letéteményese pedig a Bizottság elnöke. Az elnöki tisztség kancellári jogosítványai révén rendelkezik a biztosok politikai felelősségével, emellett ő

²² EUSZ 15. cikk (5). bek.

²³ Marchetti, Demesmay, i.m. 169–170.p

²⁴ CONV 514/03, 9.p

²⁵ Cushnahan: Verfassungsentwurf des Präsidiums, CONV 790/03, 3.p, CONV 476/03, 3.p

²⁶ De Gucht: Die Europäische Kommission: Abschaffung vorprogrammiert, CONV 705/03, 3.p

²⁷ ld. 1.3.3. pont

határozza meg a Bizottság politikáját,²⁸ így a testület kifejezetten erős feladatköre az elnöki tisztség súlyát erősíti. Egyes források nevesítik a veszélyt, hogy amennyiben a Bizottság elnöke aránytalan politikai tekintélyre tesz szert, úgy az háttérbe szoríthatja a Bizottság munkáját, veszélyeztetné a testület koherens fellépését.²⁹

Összegezve az elmondottakat megállapítható, hogy habár a Bizottság elnöke a reformtörekvések ellenére nem vált az Unió kormányfőjévé,³⁰ Barroso tisztsége továbbra is az egyik legerősebb feladatkörrel rendelkező Uniós intézmény.

2.2.3. A soros elnök

A soros elnök az éppen soros elnökséget betöltő tagállam állam – vagy kormányfői képviselője, aki a Tanács elnöki tisztségét látja el. Feladatköre stratégiai (politikai prioritások megnevezése és a tagállamok közötti konszenzusok kialakításában való közreműködés), szervezési (a Tanács és bizottságok ülésének szervezése) és korábban reprezentatív (az EU képviselete)³¹ feladatkörökre terjed ki. Megemlítendő emellett, hogy hatáskörei nem a Szerződések szintjén, hanem elsődlegesen szokásjogi úton kerülnek szabályozásra.³²

A reformfolyamat során a soros elnökséget ért kritikák elsődlegesen a kontinuitás hiányát sérelmezték. Az észrevételek között említhető a 6 hónapos mandátum rövide, melynek eredményeként kevésbé érvényesül a soros elnökség közjogi folytonossága, így romlik a munka hatékonysága („*yesterday combating terrorism, today enlargement*”).³³ További hátrány, hogy a soros elnökséget ellátó tagállamok közötti rövid időszakokénti váltakozás összeegyeztethetetlen a közösségi kompetenciákkal (például egyik alkalommal Dánia a soros elnök, aki nem tagja az eurózónának, aztán Görögország, aki pedig tagja), illetve maga a tény, hogy adott tagállam – a tagállamok számától függően – 13 évente gyakorolhatja a soros elnökséget. Az intézményi reformra több lehetőség is kívánczolt. Egyes felvetés szerint a soros elnökség betölthetné egyfajta kiegészítő intézmény szerepkörét is: a rotáció kialakításánál azon tagállamok élvezhetnének előnyt, melyek épp nem rendelkeznek biztossal a Bizottságban.³⁴ Más meglátás szerint elegendő lenne az intézményi mandátum meghosszabbítása, esetleg az „*Aznar – Blair*” indítványhoz hasonlóan egy közös

²⁸ EUSZ 17. cikk (6) bek.

²⁹ Marchetti, Demesmay, i.m. 173.p

³⁰ CONV 189/02, 10.p

³¹ Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, HVG-ORAC, Budapest, 2010., 105.p

³² Kocsis Györgyi: Orbán és az EU – elnökség, HVG, HVG Kiadó, 2010. szeptember 11. 36. sz., 9-10.p

³³ CONV 397/02, 6.p

³⁴ Wuermeling: Konkrete Vorschläge für die institutionelle Architektur, CONV 549/03, 2.p

elnökség létrehozatala a Tanács és EiT elnök személyében, avagy 3-5 évre külön elnököt választani a Tanács részére, illetve a Tanács titkárságát fejleszteni.³⁵ Az indítványozók másik része „csoport elnökség” létrehozását támogatta, miszerint 3-5 tagállam közös koordináció keretében tarthatna egy 18–36 hónapos periódusban elnökséget.

Az Alkotmánytervezet egy összetett megoldást választott, az elnökség idejét minimum 1 évben határozta meg,³⁶ és bevezette a „trió elnökséget” (3 tagállamból álló csoportok látják el az elnökségi feladatokat jobb koordináció keretében), a Lisszaboni Szerződés azonban csak ez utóbbi megoldást vette át.³⁷

Összegzésként megállapítható, hogy a soros elnök szerepköre a Lisszaboni Szerződés révén jelentősen csökkent, már nem ő látja el az elnökséget az Európai Tanácsban, illetve megfosztották külképviseleti jogosítványaitól. Az elnök feladatköre tehát a szervezési és – az EiT elnöki poszt elvesztése miatt – mérsékeltebb stratégiai feladatok ellátására szorul.

2.2.4. Az Unió külügyi – és biztonságpolitikai főképviseelője

Szembesülve a XXI. században jelentkező globális kihívásokkal, és azon ténnyel, hogy az Európai Unió nem rendelkezik megfelelő apparátussal a külpolitikai kérdések megfelelő kezelésére, a reformfolyamat kapta feladatul a Közösség külkapcsolati intézményrendszerének megreformálását. Kiemelt szempont volt az Unió külkapcsolati hatáskörének erősítése, ennek keretében pedig egy olyan struktúra kialakítása, mely lehetővé teszi, hogy a jövőben az Unió csak egy reprezentációs orgánummal rendelkezzen (a Konvent munkájában egyes tagok az akkori struktúrát – a soros elnök, a Bizottság elnöke, a főképviseelő – *”kaleidoscope of European faces”*-hez hasonlították),³⁸ de annak hatásköre megfelelő erősségű legyen az Uniós érdekek képviseletéhez.³⁹ További igényként került megfogalmazásra az Unió külkapcsolati hatásköreinek hatékonyabbá tétele,⁴⁰ ennek folyományaként az EU részére jogi személyiség adományozása, a közös kül – és biztonságpolitika kormányközi jellegének feladása és első pillér alá vonása (vagy magának a

³⁵ CONV 113/02, 38.p

³⁶ Alk. T. I. rész I.cím 23. cikk (4) bek., az Alk.T-hez csatolt 4. nyilatkozat, Calliess, M.A.E.S. (Brügge), Ruffert: *Verfassung der Europäischen Union*, Verlag C.H. Beck München, 2006., 321-322. p

³⁷ A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 9. nyilatkozat, Marchetti, Demesmay, i.m. 185.p

³⁸ Dini: *Ein europäischer Außenminister*, CONV 387/02, 2.p

³⁹ CONV 320/02, 7.p

⁴⁰ Farnleitner, Tusek: *Eine gemeinsame Außenpolitik für die Europäische Union*, CONV 224/02, 3.p

pillérrendszernek a megszüntetése),⁴¹ illetve a Tanács többségi döntéshozatalának e területre történő kiterjesztése.⁴²

A Konvent álláspontja egységes volt a kérdések többségében (jogi személyiség, pillérrendszer megszüntetése, minősített döntéshozatal a külkapcsolati szférára), de a külkapcsolati hatáskörök címzettje megosztotta az alkotmányozókat. A többség egy önálló európai külügyminisztert vizionált – „*Mr. PESC, Herr GASP, Mr. CFSP*”⁴³ –, viszont rendelkezni kellett a meglévő intézmények külügyi jogosítványairól is (a soros elnökség és a Tanács titkárának képviseleti hatásköre, a Bizottság külkapcsolati biztosa, illetve az Európai Tanács elnöke).

A kodifikáció eredményeként az új külkapcsolati pozíció mind az Alkotmánytervezetben, mind a Lisszaboni Szerződésben nevesítésre került, de míg az Alkotmánytervezet az „Unió külügyminiszteréről szól”,⁴⁴ addig a Lisszaboni Szerződés – főként az angol ellenkezés nyomán – az „Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét”⁴⁵ említi. Az új tisztség egyesíti a Tanács főtitkári pozícióját a Bizottság külkapcsolatokért felelős biztosának pozíciójával. A főképviselő feladatkörét az EUSZ az alábbiak szerint fogalmazza meg: „*irányítja az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját. Javaslataival hozzájárul e politika alakításához, és azt a Tanácstól kapott felhatalmazásban foglaltak szerint végrehajtja. Ugyanez vonatkozik a közös biztonság- és védelempolitikára*”.⁴⁶ A tisztség munkaszerve a Külügyi Szolgálat, illetve ellátja a Külügyek Tanácsának állandó elnöki posztját is. A főképviselői megbízatást jelenleg Catherine Margaret Ashton látja el.

A főképviselő tisztsége a leírtak alapján kifejezetten erős külképviseleti feladatkörrel bír: intézménye, a Külügyi Szolgálat a világ egyik legnagyobb diplomáciai képviseleti szerve, melynek egyedüli feladatköre a főképviselő munkájának segítése.⁴⁷ A főképviselő hatásköre széles cselekvési jogosultságot ölel fel, ezek lehetnek informális hatáskörök,⁴⁸ javaslattételi jogosultságok,⁴⁹ eljárásbeli hatáskörök,⁵⁰ továbbá végrehajtási⁵¹ és képviseleti jogkörök.⁵² A

⁴¹ Ioakimidis: Die Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheits- sowie Verteidigungspolitik der EU (GASP/ESVP), CONV 389/02, 2.p

⁴² CONV 113/02, 41.p

⁴³ <http://www.economist.com/node/144264>

⁴⁴ Alk. T. I. rész I. cím 27. cikk

⁴⁵ EUSZ 18. cikk

⁴⁶ EUSZ 18. cikk (2) bek.

⁴⁷ EUSZ 27. cikk (3) bek.

⁴⁸ EUSZ 24. cikk (3) bek., 26. cikk (2) bek., 34. cikk, 36. cikk

⁴⁹ EUSZ 22. cikk (2) bek., EUMSZ 222. cikk (3) bek.

⁵⁰ EUSZ 46. cikk (1)-(2) bek., EUMSZ 238. cikk (3) bek.

⁵¹ EUSZ 27. cikk (1) bek., EUMSZ 220. cikk

⁵² EUSZ 27. cikk (2) bek., 34. cikk (2) bek.

vázolt hatáskörök sokszínűsége és néhol érdemi jellege (például az EU általános képvisellete a nemzetközi szervezetekben) kifejezetten fontos közjogi tisztséggé emelik Lady Ashton intézményét.

2.2.5. Összegzés

A Szerződések feladatköri pozicionálását vizsgálva az alábbi intézményi sorrend állítható fel a közjogi méltóságok között:

Első helyen a Bizottság elnöke szerepel. Intézményének kiemelkedő jelentősége, és az elnök kancellári jogosítványai az Unió egyik legjelentősebb feladatkörrel bíró tisztségévé emelik. Második helyen a főképviseelő említhető. Intézménye, a Külügyi Szolgálat a világ egyik legnagyobb diplomáciai szolgálata, a főképviseelő pedig széles hatásköri jogosultságokkal bír az Unió külpolitikáját illetően. Harmadik helyen a soros elnök szerepel. Feladatköre jelentősen csorbult a Lisszaboni Szerződés változásai nyomán, de a Tanács elnöki pozíciója révén jelentős hatással tud lenni a politikai irányvonalak meghatározására. A közjogi méltóságok közül negyedik helyen az Európai Tanács elnöke említhető. A reformfolyamat várakozásaival ellentétben az EiT elnök alapvetően egy adminisztratív–konzultatív funkciót tölt be, munkája alárendelt saját intézményének, így Uniós feladatköre sem tekinthető kiemelkedőnek.

2.3. Az Uniós méltóságok közjogi súlya

2.3.1. Kinevezés – felmentés

A kinevezés, illetve felmentés szempontjából elmondható, hogy a legkevesebb függőséget és így a legnagyobb stabilitást a soros elnök és az Európai Tanács elnöke élvezi, míg a legszélesebb legitimitással a főképviseelő és a Bizottság elnöke rendelkezik.

A **soros elnök** az Európai Tanács által megállapított rotációs rendszerben helyet foglaló tagállam állam -vagy kormányfői szintű képviselője, megválasztása és visszahívása lényegében tagállami hatáskör, független az európai intézményektől, viszont hátrányként jelentkezik, hogy ennek következtében a legkevesebb legitimitást is élvezi (*„the EU is chaired*

and represented every six months by a person [...] who other heads of State or government have no influence in choosing”).⁵³

Az **Európai Tanács elnökét** az Európai Tanács választja minősített többség keretében, akadályoztatás vagy súlyos hivatali mulasztása esetén hasonló eljárás során szüntethető meg tisztsége,⁵⁴ így viszonylagosan stabilnak mondható a pozíciója, de ennek következtében szűkösebb legitimációval bír.

A **főképviseelő** megválasztása összetettebb, figyelemmel kell lenni a főképviseelő tisztségére önmagában, illetve a bizottsági alelnöki pozíciójának tekintetében is. A főképviseelői tisztség az Európai Tanács révén jön létre minősített többséggel és a Bizottság elnökének egyetértésével, emellett hasonló eljárás keretében szűnhet meg,⁵⁵ de ezt a Bizottság elnöke is kezdeményezheti.⁵⁶ Az alelnöki státusz a Bizottság rendes megválasztása keretében jön létre,⁵⁷ és a Parlament bizalmatlansági indítványa folytán szűnhet meg.⁵⁸ Kérdés azonban, hogy a két tisztség milyen intézményi viszonyban van egymással: a két pozíció létrejöttét a Szerződések egymástól függetlenül kezelik, azonban a főképviseelő személyét illetően közvetve a parlament is rendelkezik döntési jogkörrel, mivel a Bizottság felállításához az Európai Parlament jóváhagyása szükséges,⁵⁹ és e jóváhagyás a főképviseelő alelnöki minőségére is kiterjed. Egy parlamenti elutasítás esetén a Bizottság a főképviseelő személye miatt nem tudna felállni, a főképviseelő viszont kötelezően tagja a Bizottságnak, így nem marad más lehetőség, mint új főképviseelőt választani, a főképviseelő megválasztása tehát a parlament jóváhagyásához kötött. A leírtak alapján megállapítható, hogy a főképviseelő tisztsége kifejezetten széles közjogi legitimációt élvez, stabilitása ennek következtében csak mérsékelt lehet.

A **Bizottság elnökére** az Európai Tanács „*az európai parlamenti választások figyelembevételével és a megfelelő egyeztetések lefolytatása után*” minősített többséggel tesz javaslatot, róla az Európai Parlament többségi szavazással dönt. A Bizottság tagjait a Bizottság elnöke a Tanáccsal egyetértésben választja ki a tagállamok által javasolt személyekből, a testületről az Európai Parlament szavaz és az Európai Tanács minősített többséggel hagyja jóvá,⁶⁰ megszűnése az Európai Parlament bizalmatlansági indítványához

⁵³ CONV 492/03, 3.p

⁵⁴ EUSZ 15. cikk (5) bek.

⁵⁵ EUSZ 18. cikk (1) bek.

⁵⁶ EUSZ 17. cikk (6) bek.

⁵⁷ EUSZ 17. cikk (7) bek.

⁵⁸ EUSZ 17. cikk (8) bek.

⁵⁹ EUSZ 17. cikk (7) bek. 3. albek.

⁶⁰ EUSZ 17. cikk (7) bek.

köthető. A Bizottság elnökének megválasztása széles konszenzust igényel, kiemelendő emellett visszahívásának korlátozottsága, amely stabilitást kölcsönöz számára.

2.3.2. A mandátum hossza

Ebből a szempontból megállapítható, a **Bizottság elnöke** és a **főképviseelő** 5 éves⁶¹ mandátuma a leghosszabb, míg az **Európai Tanács elnökének** hivatali ideje 2,5 év, amely egyszer hosszabbítható meg. A **soros elnök** mindössze 6 hónapig láthatja el hivatalát, mely a tagállamok számától függően változó időszakonként (jelenleg 13,5 évente) ismétlődik.

2.3.3. Az alapintézmény közjogi súlya

A közjogi méltóságok alapintézményei között azok közjogi súlya tekintetében az alábbi sorrendet állítanám fel: első helyen említeném az Európai Tanácsot, ezt követné a Bizottság, a Tanács és a Külügyi Szolgálat.

Az **Európai Tanács** tagjai az Európai Unió tagállamainak állam -és kormányfői, a Bizottság elnöke és az EiT elnök, munkájában pedig részt vesz a főképviseelő is.⁶² A testület általános feladatkörében az Unió politikai-stratégiai irányító szerepét tölti be. A reformfolyamat kezdetén választ kellett adni arra a kérdésre, hogy az Európai Tanács az immár pillér nélküli, egységes Európai Unióban milyen közjogi szerepet tölthet be, és milyen módon illeszthető be a meglévő hatásköri rendszerbe úgy, hogy az intézmények egyensúlya ne boruljon fel. A kiegyensúlyozott szabályozás követelményét kifejezetten indokolta, hogy a változtatások révén az EiT is részese lett azon a hatalmi struktúrának, melyet a szakirodalomban „*Dreieck*” (a kifejezés alatt a Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság triumvirátusa értendő) megnevezéssel jelölnek.⁶³

A változásokat összegezve elmondható, hogy a reformfolyamat eredményeként újraértékelődött az Európai Tanács szerepe: amellett, hogy közjogi irányító szerepét megtartotta, a testület pozíciója egyértelműen erősödött⁶⁴ (egyes források az EiT-et egyenesen

⁶¹ EiT határozat a Lisszaboni Szerződés végrehajtására, Brüsszel, 2009. december 1.16919/09 (Presse 362) (OR. en) 1.p

⁶² EUSZ 15. cikk (2) bek.

⁶³ Marchetti, Demesmay: Der Vertrag von Lissabon, Nomos, Baden-Baden, 2010., 170.p

⁶⁴ H. Fischer: Der Vertrag von Nizza, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden – Baden, 2001., 42.p

„*head of state*”-nek nevezik).⁶⁵ Az EiT az Európai Unió szerveként immáron intézményileg is részét képezi a Közösség hatalmi struktúrájának, hatáskörei bővültek (például egyszerűsített eljárás keretében meghatározott feltételek mellett módosíthatja a Szerződéseket),⁶⁶ továbbá az intézmény „arcot” kapott az Európai Tanács elnökének személyében.⁶⁷ Habár a testület nem bír jogalkotási hatáskörrel,⁶⁸ aktusai stratégiai-politikai vezető szerepéből eredően rendelkezhetnek informálisan kötelező erővel,⁶⁹ emellett megemlíthető az EiT hangsúlyos jogosítványa az EU közjogi méltóságok kinevezésénél.

A **Bizottság** a szakirodalomban a „szerződések őreként” és az „integráció motorjaként”⁷⁰ kerül aposztrofálásra. A testület feladata a jogalkotás kezdeményezése, az Unió jog végrehajtása és az EU külföldi képviselése a közös kül – és biztonságpolitika, illetve a Szerződésekben meghatározott egyéb területek kivételével.⁷¹

A reformfolyamat során a Konvent munkája a Bizottság tekintetében elsősorban a testület végrehajtó jellegének erősítésére irányult, a keményvonalas elképzelések – az Egyesült Államok mintájára – egy európai kormány létrehozatalát vizionálták.⁷² E cél megvalósítása okán igényként merült fel a Bizottság szerkezeti reformja, melynek keretében a testület méretét és összetételét korszerűsíteni kellett a hatékonyabb és átláthatóbb működés követelményeként. Az indítványozók arra hivatkoztak, hogy a Bizottság testületként nem képes megfelelően működni ilyen nagyszámú biztosi állomány mellett, egy kevesebb személyből álló testület sokkal gyorsabb és hatékonyabb munkavégzésre képes, továbbá nagyobb eséllyel alakulhat ki a csapatszellem.⁷³ Az ellenvéleményezők szerint azonban az „1 tagállam 1 biztos” elvének feladása reprezentációs deficithez vezetne.⁷⁴ Kérdésként merült fel emellett, hogy kívánatos-e a jövőben is fenntartani a Bizottság kizárólagos kezdeményezési jogkörét jogalkotási hatáskörben. E tekintetben számos támogatója akadt annak az elképzelésnek, hogy a Bizottság mellett az Európai Parlament és a Tanács is bírjon e jogosultsággal.⁷⁵ Az ellenzők meglátása szerint a kizárólagos kezdeményezési jog biztosítja a

⁶⁵ Pernice, Poiares Maduro: A Constitution for the European Union: First Comments on the 2003 – Draft of the European Convention, Aufl. 1, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden – Baden, 2004., 46.p

⁶⁶ Alk. T., IV-7. cikk (2) bek., EUSZ 48. cikk (6) bek. 2. albekezdése

⁶⁷ Alk. T., I. rész I. cím 21. cikk, EUSZ 15. cikk (5)-(6) bek.

⁶⁸ EUSZ 15. cikk (1) bek. 2. mondat

⁶⁹ Pernice, Poiares Maduro, i.m. 48.p

⁷⁰ Matthias Herdegen: Europarecht, 12. Aufl., Verlag C. H. Beck München 2010., 128.p

⁷¹ Pernice, Poiares Maduro, i.m. 48.p

⁷² Hänsch, Duhamel, Marinho, Mcavan, Lancker, Berés, Berger, Carnero González, Paciotti, Thorning-Schmidt: Für einen Erfolg des Konvents zur Zukunft Europas: Unsere wichtigsten Vorschläge, CONV 189/02, 10.p

⁷³ Marchetti, Demesmay, i.m. 172.p

⁷⁴ Bonde: Jeder Mitgliedstaat hat je einen Vertreter in der Kommission, CONV 819/03, CONV 790/03, 3.p

⁷⁵ Wuermeling: EU-Reform: Fragen an das Initiativmonopol der EU-Kommission, CONV 279/02, 3-5.p

Bizottság számára az intézményi függetlenséget a Parlamenttől és a Tanácstól, a jogkör kiterjesztése a grémium funkcióját egy adminisztrációs testület szintjére degradálná.⁷⁶

A Lisszaboni Szerződés változásai nyomán a Bizottság tagsága az Európai Tanács által meghatározott rotációs szisztéma alapján a tagállamok számának 2/3-ra fog csökkenni,⁷⁷ így a kisebb létszámú testület hatékonyabban működhet. A Bizottság megtartotta emellett - némi kivétellel⁷⁸ - kizárólagos jogosultságát a jogalkotás kezdeményezésére.⁷⁹

Összegzésként elmondható, hogy a Bizottság szerepe az Unió intézményrendszerében az Európai Tanács közjogi súlyához mérhető. A testület legitimitációját a létrejövetelét övező széleskörű európai konszenzus alapozza meg, szakember gárdája és sokszínű hatásköre pedig növeli az intézmény közjogi súlyát. A Bizottság a jogalkotási,⁸⁰ végrehajtási⁸¹ és külképviseleti⁸² jogosítványai révén továbbra is „az integráció motorja”, és ez a Lisszaboni Szerződés révén már föderális jegyeket magára öltő Európai Unióban egyedülálló és megkerülhetetlen közjogi súlyt kölcsönöz a testületnek, az európai érdekek képviseletét pedig intézményi függetlensége biztosítja.⁸³

A **Tanács** a tagállamok miniszteri szintű képviselőiből álló testület, a grémiumba minden tagállam 1 képviselőt delegálhat.⁸⁴ Az intézmény elsődlegesen kormányközi szerv, legfőbb jogköre az Európai Parlamenttel együttműködésben a jogalkotás és a költségvetés, de a Szerződésekben meghatározott feltételek szerint foglalkozik politika meghatározási és koordinatív feladatokkal is,⁸⁵ főszabály szerint minősített többséggel határoz.⁸⁶ A testület különböző formációkban ülészik, legfontosabb felállása az Általános Ügyek Tanácsa és a Külügyek Tanácsa, de a Szerződések lehetőséget adnak más, alkalmi formációk felállítására is.⁸⁷

A reformfolyamat során világos igények fogalmazódtak meg a Tanácsot illetően, melyek az alábbi területekre csoportosíthatóak: elsőként a működőképesség előmozdítása végett a döntéshozatal megreformálása, másodrészt a jogalkotási kezdeményezési jog

⁷⁶ CONV 705/03, 4.p, Marchetti, Demesmay, i.m. 180.p

⁷⁷ 2014. november 1-től hatályos, EUSZ 17. cikk (5) bek., EUMSZ 244. cikk

⁷⁸ pl. EUMSZ 76. cikk b) pont, Hummer, Obwexer, i.m.159.p

⁷⁹ EUSZ 17. cikk (2) bek.

⁸⁰ EUSZ 17. cikk (2) bek.

⁸¹ EUSZ 17. cikk (1) bek.

⁸² EUSZ 17. cikk (1) bek. 6. mondat

⁸³ EUSZ 17. cikk (3) bek.

⁸⁴ EUSZ 16. cikk (2) bek.

⁸⁵ EUSZ 16. cikk (1) bek.

⁸⁶ EUSZ 16. cikk (3)-(4) bek.

⁸⁷ EUSZ 16. cikk (6) bek.

kiterjesztése,⁸⁸ harmadrészt az átláthatóság igényeként a jogalkotási és végrehajtási hatáskörök láthatóbb elválasztása,⁸⁹ ehhez kapcsolódóan a testület esetleges több formációban történő újraszabályozása,⁹⁰ illetve negyedrészt a rotációs rendszeren alapuló soros elnökség felülvizsgálata.⁹¹

A reformfolyamat eredményeként az Általános - és Külügyek Tanácsa szétbontásra került az Általános Ügyek Tanácsára és Külügyek Tanácsára, utóbbi elnöke pedig állandó jelleggel a főképviselő, emellett a minősített döntéshozatal általános döntési formává fejlődött, a testület viszont továbbra sem bír jogalkotási kezdeményezési jogosultsággal.

A leírtakat összegezve megállapítható, hogy a változások nyomán a Tanács közjogi súlya csökkent. A testület munkája a minősített döntéshozatal révén hatékonyabbá vált, emellett az Uniós jogalkotásban, döntéshozatalban, illetve a közös kül – és biztonságpolitika terén továbbra is meghatározó feladatkörökkel bír, viszont az Általános Ügyek Tanácsának munkájában az Európai Tanács elnöke is szerepkört kapott, illetve a Külügyek Tanácsának elnökségét a továbbiakban a főképviselő birtokolja állandó jelleggel. A testület súlyát tovább degradálja, hogy habár a szakirodalmi álláspontok szerint a Tanács a különböző formációi révén nagyfokú rugalmasságra és szakmai specializációra képes (melynek folytán szakmailag azonos súlyt képviselhet akár a Bizottsággal is), mégis fennáll a veszélye, hogy a testület az Európai Tanács kiszolgáló szervének szintjére degradálódik.⁹² A Tanács tagjai kötött mandátum keretében látják el tevékenységüket,⁹³ melynek tartalmát a küldő tagállam állam – vagy kormányfője határozza meg, aki az Európai Tanács tagja is.

A főképviselő háttérintézményének tekinthető a **Külügyi Szolgálat**, illetve a **Tanács**. A Szolgálatról elmondható, hogy terjedelmében a világ egyik legnagyobb diplomáciai szervezete, azonban közjogi jelentőségét lerontja, hogy „csak” munkaszervi funkciót lát el (feladata a főképviselő munkájának segítése), emellett már létrehozatalában közjogi harcok eszközévé vált (a parlament törekvéseit a nagyobb költségvetési befolyásra),⁹⁴ így közjogi jelentősége sem tekinthető kiemelkedőnek. A Tanácsra vonatkozóan az e fejezetben tett megállapítások irányadóak.

⁸⁸ Marchetti, Demesmay, i.m. 169.p

⁸⁹ CONV 397/02, 8.p, Ioakimidis: Antworten auf die Fragen der Erklärung von Laeken, CONV 113/02, 30.p

⁹⁰ CONV 705/03, 4.p, CONV 189/02, 9.p, Duff, Dini: Vorschlag für eine einheitliche Präsidentschaft, CONV 524/03, 4.p, Severin: Die institutionelle Reform, CONV 488/03, 3.p

⁹¹ CONV 397/02, 6.p, ld. 1.2.3. pont

⁹² Streinz, Ohler, Herrmann: Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 3. Aufl., Verlag C.H. Beck München, 2010. 66.p

⁹³ Matthias Herdegen, i.m. 137.p

⁹⁴ http://www.bruxinfo.hu/index.php?lap=dokument/dokument&dok_id=26831

2.3.4. A vezetők személyi körülményei

A személyi körülményeket az alábbi sorrendet állítanám fel a közjogi méltóságok között: első helyen Herman Van Rompuy és Barroso említhető, őket a soros elnök követheti – a mindenkori elnökség körülményeitől változóan -, utolsó helyen pedig Lady Ashton említhető.

A vezetők személyi körülményeinél **Herman Van Rompuy** megválasztásáról elmondható, hogy kinevezése ellenérzést váltott ki Európa szerte. A kritikusok nehezményezték, hogy Van Rompuy kinevezése nem EU-s konszenzuson, hanem a nagyobb tagállamok megegyezésén alapult,⁹⁵ emellett, hogy az elnök személye kevésbé ismert, így nem is lehet méltó egy ilyen volumenű tisztség betöltésére (az Európai Parlamentben például Nigel Farage „névtelen senkinek” nevezte, külsejét pedig „egy alacsony beosztású bankhivatalnokéhoz” hasonlította).⁹⁶ Politikai elismertsége tehát nem alapozta meg legitimációját. Más szemszögből vizsgálva azonban kifejezetten jó választás lehet Van Rompuy személye: habár az elnök jelölésében elsődlegesen politikai szempontok játszottak közre (a tisztségre jobbközép beállítottságú politikust kerestek),⁹⁷ Belgium volt miniszterelnökeként értékes tapasztalatokkal a föderális kormányzásban és az érdekek közötti konszenzus megtalálásában,⁹⁸ mely kvalitás az Európai Unió változatos politikájában megkerülhetetlen előnyt jelenthet más jelöltekkel szemben. Az elnök politikai ambíciója a gyakorlat alapján is igazoltnak tekinthető, Van Rompuy valamennyi uniós közjogi eseményen aktívan közreműködött, általában sikeresen. Említhető itt a 2009-ben jelentkezett görög pénzügyi válság során teljesített munkája: a politikai patthelyzetben Van Rompuy külön megbeszélésre hívta Angela Merkel német kancellárt, Nicolas Sarkozy francia államfőt és George Papandreu görög kormányfőt, ahol – ha csak időlegesen is – konszenzusra jutottak. Az eredményt Peter Ludlow politikai elemző az EiT elnök komoly sikerének könyveli el.⁹⁹ Figyelmet érdemel emellett az elnök megbízatása a pénzügyi munkacsoport vezetésére,¹⁰⁰ vagy külképviseleti aktivitása (például a 2010-ben tartott EU–orosz csúcs).¹⁰¹ A tapasztalatok szerint tehát az elnök nemhogy nem rendelkezne politikai ambíciókkal, hanem ezek olyan mértékűek, hogy néhol hatáskörei határát feszegetik (például közös képviselet Barroso-val a

⁹⁵ <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20091123-herman-van-rompuy-es-cathy-ashton-europa-uj-arcai.html>

⁹⁶ <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20100225-durvan-ratamadtak-van-rompuy-re-az-ep-ben.html>

⁹⁷ <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20091123-herman-van-rompuy-es-cathy-ashton-europa-uj-arcai.html>

⁹⁸ http://www.bruxinfo.hu/files/2009nov/unioskinevezesek_brux091124.pdf, 2.p

⁹⁹ <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20100218-van-rompuy-a-gorog-valsag-fo-nyertese.html>

¹⁰⁰ EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1, Brüsszel, 2010. március 26., 4.p

¹⁰¹ <http://bruxinfo.hu/cikk/20100603-van-rompuy-vitte-a-primet-az-eu-orosz-csucs.html>

G20-as csúcstalálkozón),¹⁰² máshol pedig túlzott aktivitása elutasításra talál (például a görög válságkezelés későbbi szakaszában Merkel kancellár elzárkózott Van Rompuy segítségé elől,¹⁰³ vagy Barack Obama amerikai elnök a 2010 áprilisában tartott atomcsúcson „csak” egy kézfogásra méltatta, míg Merkel kancellárt személyesen fogadta).¹⁰⁴

José Manuel Barroso a Bizottság elnökeként másodszorra tölti be a testület elnöki posztját, mandátumának megújítása viszont korántsem volt vitán felüli, a kritikusok főleg Barroso közösségi elhivatottságának hiányát sérelmezték.¹⁰⁵ Az elnök korábbi ciklusa alatt már bizonyította szakmai rátermettségét, politikai ambícióinak pedig számos területen hangot adott: itt említhető Barroso amerikai mintájú éwertékelő beszéde,¹⁰⁶ saját bizalmasának kinevezése Washingtoni EU nagykövetségként, vagy a G20-on, illetve a NATO–EU csúcson¹⁰⁷ történő együttes képviselése az EiT elnökkel.

A **soros elnök** személyi körülményeinek vizsgálata a folyamatos változás miatt nehézkesnek ígérkezik. A tapasztalatok alapján elmondható, hogy Luis Rodriguez Zapatero spanyol kormányfő együttműködéséről biztosította Van Rompuy-t és Lady Ashtont,¹⁰⁸ elejét véve ezzel az intézményi harcoknak, azonban például a magyar soros elnökséggel kapcsolatban fellelhetők olyan elemzések, melyek szerint az elnökséget ellátó kormány a nemzeti érdekek előrehelyezésével igyekszik az EiT elnökkel szemben korábbi közjogi hatáskörét visszanyerni.¹⁰⁹ Az elnök személye, szakmai felkészültsége és politikai ambíciója így mindig az aktuális soros elnökséget betöltő személytől függ, 6 hónap pedig nem minden esetben lehet elegendő ahhoz, hogy a vizsgált tulajdonságok kikristályosodhassanak.

A közjogi méltóságokhoz képest a **főképviseelő** kifejezetten nehéz helyzetben van. Amellett, hogy megválasztásakor Van Rompuyhoz hasonlóan sérelmezték személyének ismeretlenségét, kifejezetten sok kritika érte más tekintetben is: nehezményezték például, hogy brit állampolgársága nyomán Anglia túlreprezentált lesz a Külügyi Szolgálatban. A kritikusok Lady Ashton szakmai és politikai felkészültségét sem tartották kielégítőnek. Szakmai tekintetben több kevésbé szerencsés cselekményét kritizálták, a francia védelmi miniszter, Hervé Morin sérelmezte, hogy Lady Ashton a 2010. február 25-én Majorkán megrendezett védelmi miniszter találkozón nem volt jelen, ehelyett az Ukrán elnök

¹⁰² http://www.bruxinfo.hu/index.php?lap=dokument/dokument&dok_id=26768

¹⁰³ <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20100401-merkel-sulyos-dilemmai-a-gorog-valsag-kezelese-soran.html>

¹⁰⁴ <http://www.presseurop.eu/en/content/article/231501-van-rompuy-gets-handshake-washington>

¹⁰⁵ <http://bruxinfo.hu/cikk/20090714-schultz-es-cohn-bendit-mindenkeppen-mas-bizottsagi-elnokot-akar.html>

¹⁰⁶ <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20100907-barroso-uzent.html>

¹⁰⁷ <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20101119-8222-villamesucsra-8221-keszulnek-az-eu-es-az-usa-vezetoi-lisszabonban.html>

¹⁰⁸ <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20091221-madrid-kesz-van-rompuy-es-ashton-keze-ala-dolgozni.html>

¹⁰⁹ Kocsis Györgyi, i.m. 9-10.p

beiktatásán vett részt, de említhető a főképviselő a haiti földrengést követő hallgatása is. Politikai ambícióinak hiányát mutatja, hogy nem lépett fel Barroso önhatalmú Washingtoni kinevezése ellen,¹¹⁰ mely kifejezetten a főképviselő érdekkörébe történő beavatkozásként értékelhető. Megállapítható tehát, hogy a főképviselő szakmai felkészültsége a gyakorlat alapján kevésbé bizonyított, de emellett politikai ambíciói sem tekinthetők markánsnak.

2.3.5. A vezetők intézményi körülményei

Az EiT elnökénél több szempont kerülhet mérlegelésre. A dolgozat 1.2.1. pontjában megállapításra került, hogy az elnök hatásköre a Szerződések alapján kevésbé tekinthető érdeminek, emellett kapcsolata az Európai Tanáccsal alárendelt jellegű, így az elnök alapvetően nem élvezhetné a testület közjogi súlyából eredő politikai előnyt saját tisztsége viszonyában. Szükséges azonban figyelembe venni, hogy az Európai Tanács elnökének hatáskörei néhol kifejezetten pontatlanul kerültek megfogalmazásra. Az elgondolás lényege, hogy e bizonytalan hatásköri jogosultságok révén az elnöknek lehetősége nyílik arra, hogy tevékenységével az Európai Tanács munkáját és ennek révén döntéseit befolyásolja. E tekintetben 4 hatásköri elemet emelnék ki:

- „*Elnököl az Európai Tanács ülésein, és lendületet ad munkájának.*”¹¹¹

Az elnöklés révén az elnök közvetlen hatást tud gyakorolni a testület munkájára, befolyásolva az EiT munkamenetét meghatározott napirendi pontok előtérbe helyezésével. A *lendületet ad* megfogalmazás kevésbé egzakt, meglátásom szerint az EiT elnök e kifejezés révén is érdemben befolyásolhatja az Európai Tanács működését: az elnök saját meglátásait is felszínre hozhatja az EiT munkájának gördülékenyebbé tétele érdekében.

- „*A Bizottság elnökével együttműködve és az Általános Ügyek Tanácsában folytatott munka alapján gondoskodik az Európai Tanács munkájának előkészítéséről és folyamatosságáról.*”¹¹²

Meglátásom szerint az elnök a testület munkájának előkészítése révén saját meggyőződését is érvényre juttathatja a napirendi pontok, illetve azok sorrendjének meghatározásánál.

- „*Erőfeszítéseket tesz az Európai Tanácson belüli kohézió és konszenzus megteremtésére.*”¹¹³

¹¹⁰ <http://www.euractiv.com/en/future-eu/eu-s-new-diplomatic-service-linksdossier-309484>

¹¹¹ EUSZ 15. cikk (6) bek. a) pont

¹¹² EUSZ 15. cikk (6) bek. b) pont

¹¹³ EUSZ 15. cikk (6) bek. c) pont

Véleményem szerint e jogosultság révén befolyásolhatja az elnök leghangsúlyosabban az EiT munkáját. A konszenzus megteremtése révén az elnök konstruktív javaslataival közvetlenül is hatással lehet a testület döntéseire.

- „Az Európai Tanács elnöke – a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.”¹¹⁴

Az elnök e külképviseleti jogosítványa révén az Unió autentikus képviselőjeként jelenhet meg 3. országok és más nemzetközi szervezetek felé – az Európai Tanács közjogi súlyára támaszkodva.¹¹⁵

Álláspontom szerint az elnök bizonytalanul megfogalmazott hatásköri jogosultságai növelhetik a tisztség közjogi súlyát, mivel egy ambiciózus elnöki személyiség magában rejtheti a lehetőséget, hogy e pontatlanságokat kihasználva befolyással lehessen az Európai Tanácsban oly fontos döntések meghozatalára. Az elnök szerepköre a gyakorlat révén így megkerülhetetlen közjogi tényezővé válhat („*It seems that this task rules out the role of a chairman only giving people the floor*”).¹¹⁶

A **Bizottság elnökéről** elmondható, hogy testülete révén feladatköre igen hangsúlyos az Európai Unióban, viszont az intézmény közjogi súlyát befolyásolhatja az integráció pillanatnyi állása. Mivel a testület az integráció motorjaként a közösségi értékek fő hordozója, így egy – a 2008–2011. évihez hasonló – gazdasági válság háttérbe szoríthatja a testület szerepét, és a kormányközi intézmények (például az Európai Tanács) jelentőségét növelheti (említhető a 2010-ben görög pénzügyi válság során a német kormányfő és francia államfő szerepvállalása).¹¹⁷

A **soros elnökség** hivatott a nagy és a „kevésbé nagy” tagállamok közti reprezentációs deficitből eredő félelmeket csillapítani. Az elnökség révén minden tagállam 6 hónapra hatással lehet az európai politika alakítására. Az intézmény ebből adódóan Uniós sajátosság, azonban a testület szabályozása számos problémát vet fel. A kritikák egy része érintésre került a konventi javaslatok elemzésénél,¹¹⁸ új szempontként megemlíthető, hogy a mandátum rövid ideje gátolja a soros elnökségen alapuló hosszú távú stratégiai célkitűzések megfogalmazását, egyes konventi vélemények a nagyobb tagállamok szemszögéből egyenesen aggályosnak

¹¹⁴ EUSZ 15. cikk (6) bek.

¹¹⁵ vö. 1.3.3. pont, CONV 492/03, 3.p, CONV 492/03, 4.p

¹¹⁶ Speech by the President of the European Council, Mr. Herman Van Rompuy pronounced today at the "Klausurtagung" of the CSU-Landesgruppe Wildbad Kreuth, Germany, Brussels, 7 January 2010, PCE 2/10, 6.p

¹¹⁷ <http://bruxinfo.hu/cikk/20100218-van-rompuy-a-gorog-valsag-fo-nyertese.html>

¹¹⁸ ld. 1.2.3. pont

tartották hatásköröket biztosítani olyan intézmény részére, mely félévente változik.¹¹⁹ További probléma, hogy a tagállamok gyors váltakozása Uniós problémákat hoz a felszínre (például kis–nagy, régi–új, gazdag–szegény tagállami viszonyokból eredő tekintélykülönbségek és félelmek). Káros hatásként értékelhető emellett, hogy az éppen soros elnökséget betöltő tagállam belpolitikai válsága (például belga elnökség alatt bekövetkezett kormányválság) is negatívan befolyásolhatja az Uniós politika hatékonyságát. Csökkenti a soros elnök közjogi súlyát, hogy a világpolitikai események kiszámíthatatlansága devalválja meghatározó hatáskörének, a politikai prioritások meghatározásának érdemi jellegét. A gyakorlat azt mutatja, hogy az előre meghatározott elnökségi menetrendeket különböző tényezők egészen megváltoztathatják (például a 2008-as francia elnökség prioritásait teljesen felülírta a Lisszaboni Szerződést elutasító ír népszavazás vagy az orosz–grúz háború,¹²⁰ de a magyar elnökség kapcsán is megemlíthetők az EU nyomásnak tulajdonítható további kötelezettségvállalások).¹²¹ E problémákat hivatott kiküszöbölni a Lisszaboni Szerződés által életre hívott trió rendszer, melynek lényege, hogy habár a triót alkotó tagállamok önállóan látják el a rájuk vonatkozó soros elnökséget, közös tervet készítenek,¹²² és folyamatosan konzultálnak egymással a hatékonyabb munkavégzés érdekében (az első ilyen trió a spanyol–belga–magyar elnökség). Meglátásom szerint habár a trió rendszer némileg mérsékli a soros elnökségből adódó kontinuitási problémákat, azonban azokat alapjaiban véve nem küszöböli ki. A változtatások célja, hogy a trió tagok közötti hatékonyabb koordináció és a közösen megfogalmazott trió tervezet révén a közjogi kontinuitás biztosítva lehessen. A reformok azonban nem érintik a problémák forrását, mivel ezt követően is 6 havonta váltakozó tagállamok látják el a soros elnökséget, így a nevesített problémák továbbra is jelen vannak, a közös program pedig inkább irányvonalakat tartalmaz, mint tényleges állásfoglalásokat, a konkrét elnökségi tervet a tagállamok önállóan fogalmazzák meg.¹²³

A **főképviseelő** tisztségét vizsgálva az intézményi sajátosságok két területen vizsgálhatóak. Lady Ashton pozícióját erősíti, hogy bizottsági tisztségéből adódóan eljárhat a kül – és biztonságpolitikán kívüli külpolitikai területeken is: a Szerződések szerint a főképviseelő hatásköre a közös kül – és biztonságpolitikára terjed ki, a Bizottságé pedig a

¹¹⁹ CONV 492/03, 3.p

¹²⁰ <http://www.bruxinfo.hu/files/euelnokseg0901.pdf>, 5.p

¹²¹ <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20101117-egyre-nehezebb-a-magyar-elnoksegi-8222-batyu-8221.html>

¹²² Tervezet – A Tanács 18 hónapra szóló programja: POLGEN 219, 16771/09, Brüsszel, 2009. november 27. (03.12)

¹²³ A belga elnökség programja:

http://www.eutrio.be/files/bveu/media/source1854/documents/27782_PL_SPF_ALL.pdf,

A spanyol elnökség tervezete:

http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_EN.pdf

közös kül- és biztonságpolitika, valamint a Szerződések által meghatározott más esetek kivételével az Unió külső képviselőjére. Ezzel szemben az EUSZ szerint a főképviseelő „a Bizottságon belül [...] felelős a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátásáért és az Unió külső tevékenysége egyéb területeinek összehangolásáért”,¹²⁴ tehát a főképviseelő a Bizottság alelnökeként túllépheti eredeti hatáskörét (erre példa, hogy a főképviseelő olyan területeken is tárgyal harmadik országokkal, melyek kifejezetten a Bizottság hatáskörébe tartoznak és nem sorolhatóak a közös kül – és biztonságpolitikához, például a kereskedelem).¹²⁵

Devalválja azonban a főképviseelő közjogi súlyát a jogirodalomban „*Doppelhut*” megfogalmazással nevesített intézményi rezonancia.¹²⁶ A probléma magva az, hogy a főképviseelő mind a Külügyek Tanácsának elnökségét, mind pedig a Bizottság alelnöki tisztségét ellátja. A szó jelentése azon alapszik, hogy a jelenlegi főképviseelő egyesíti magában a korábbi tanácsi főtitkári és bizottsági külügyekért felelős biztos funkcióit.¹²⁷ Az elgondolás támogatói amellett érvelnek, hogy az egyesítés révén csökken a hatásköri konkurálás esélye a Tanács és a Bizottság közt, illetve javul a két intézmény közötti külügyi együttműködés minősége,¹²⁸ emellett a főképviseelő megjelenítheti a közösségi és kormányközi jegyeket is a külpolitikában.¹²⁹ Meglátásom szerint azonban a főképviseelőt terhelő kétoldalú kötelezettség a Tanács és a Bizottság felé óhatatlanul is érdekkonfliktusokat eredményezhet a nevezett intézmények közt: míg az EUSZ 18. cikk 4. bekezdésének 3. mondata alapján a főképviseelő felelős a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátásáért, addig az EUSZ 18. cikk 2. bekezdésének 2. mondata szerint a Tanácstól kapott felhatalmazásban foglaltak szerint végrehajtja a kül – és biztonságpolitikát. Egyes források a *Doppelhut*-ból eredően jövőbeli intézményi harcokat vetítenek elő: a Tanács a főképviseelőn keresztül megpróbálhatja lerontani a Bizottság külkapcsolati jogosítványait – elsődlegesen a külkapcsolatokat és a fejlesztési politikát -, míg a Bizottság a főképviseelőn keresztül befolyásolhatja a Tanácsot munkáját.¹³⁰ Mások szerint fennáll a veszélye, hogy a *Doppelhut* révén „független királyság” jön létre a Bizottság és Tanács között, mely kevésbé ellenőrizhető.¹³¹

¹²⁴ EUSZ 18. cikk (4) bek. 3. mondat

¹²⁵ <http://www.france24.com/en/20100902-eus-ashton-meets-chinese-foreign-minister>

¹²⁶ Hummer, Obwexer, i.m. 165.p

¹²⁷ CONV 387/02, 2.p

¹²⁸ CONV 389/02, 3.p

¹²⁹ CONV 387/02, 3.p, Horváth Zoltán – Ódor Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja – Az Unió Lisszabon után, HVG-ORAC, Budapest, 2008., 138.p

¹³⁰ Marchetti, Demesmay, i.m. 174.p

¹³¹ <http://www.euractiv.com/en/future-eu-s-new-diplomatic-service-links-dossier-309484>

2.3.6. Összegzés

A leírtakat összegezve a közjogi méltóságok közjogi súlya az alábbiak szerint kerülhet megállapításra: legnagyobb közjogi súllyal a Bizottság elnöke és az Európai Tanács elnöke rendelkezhet, őket a főképviselő követi, végül a soros elnök említhető.

Az EiT és a Bizottság elnöki tisztségének elsőse mellett szólhat a vezetők erőteljes politikai ambíciója, mely érvényesítésére az intézményi rendszer kellő közjogi háttérrel biztosít. Ide sorolandó Barroso posztjánál a kinevezés széles legitimációja, mandátumának hossza és alapintézményének erőssége. Van Rompuy mellett szól mandátumának hossza, intézményének erőssége és intézményi sajátossága. A főképviselő a harmadik helye megválasztásának széles legitimációján, mandátumának hosszán alapul, azonban közjogi jelentőségét kifejezetten lerontják személyi és intézményi körülményei – elsődlegesen politikai ambícióinak hiánya. A soros elnök közjogi súlyát testülete erőssége növeli, azonban intézményi és személyi sajátosságai, mandátumának rövidege nem biztosít megfelelő közjogi legitimációt számára, egyes források személyét nem is említik az Unió hatalmi formációiban.¹³²

A vezetők szerződéses feladatkörét és közjogi súlyát összevetve megállapítható, hogy a kettő eltér egymástól:

A közjogi méltóságok ¹³³		
	Szerződésekben rögzített feladatköre	Közjogi súlya
1.	A Bizottság elnöke	A Bizottság elnöke
2.	A főképviselő	Az Európai Tanács elnöke
3.	A soros elnök	A főképviselő
4.	Az Európai Tanács elnöke	A soros elnök

Az eltérés hangsúlyos eleme, hogy az EiT elnök a Szerződések által meghatározott feladatkörében a legkevésbé jelentősnek tekinthető tisztség, addig közjogi szerepkörében a Bizottság elnökével verseng. Álláspontom szerint megállapítható az Unió közjogi szabályozásában az elméleti diszkrepancia. Kérdés azonban, hogy az eltérés ténylegesen realizálódik-e a gyakorlatban?

¹³² Marchetti, Demesmay, i.m. 184. p

¹³³ A dolgozatban szereplő táblázatok saját forrásból származnak.

2.4. Intézményi rivalizálás a gyakorlatban

2.4.1. Hatásköri anomália

A belső működésben elemezni kívánt problémakörök az alábbi táblázatban kerülnek reprezentálásra.

A hatásköri anomália fajtája			
Ki sérti más hatáskörét / nyer teret	Kinek a terhére	Időpont	Esemény
Hatásköri átfedés			
EiT elnök	Soros elnök	-	Közjogi befolyásoló hatáskörök ütközése
Hatásköri ütközés			
EiT elnök	a Bizottság elnöke	2010.03.25	EiT megbízás a pénzügyi munkacsoport vezetésére

Az EU belső működésében elsődlegesen az Európai Tanács elnökének és a soros elnök hatásköri átfedése vet fel problémát. A soros elnök feladatköre a szervezés mellett a politikai prioritások meghatározása és a politikai konszenzusok kialakításában való közreműködés, mely révén befolyással lehetett az uniós döntések meghozatalára.¹³⁴ A Lisszaboni Szerződés változásai nyomán azonban az EiT elnök hatásköre konferálhat a soros elnökével (ilyenek lehetnek: az Európai Tanács munkájának előkészítése, folytonosságának biztosítása, a konszenzus megteremtésében közreműködés).¹³⁵ A gyakorlati tapasztalatok alapján azonban eddig sem a spanyol, sem a belga soros elnök nem kezdett hatásköri harcba az Európai Tanács elnökével, előbbi deklarálta is, hogy munkája során tiszteletben tartja az EiT elnök hatáskörét.

Hatásköri ütközést jelenthet azonban az Európai Tanács elnökének megbízása: az EiT a 2010. március 25-én tartott ülésén megbízta Herman Van Rompuy-t, hogy a Bizottsággal együttműködésben hozzon létre egy munkacsoportot, melynek tagjai a soros elnökség, a tagállamok és az Európai Központi Bank képviselőiből állnak, célja pedig egy megfelelő válságrendezési terv kialakítása és a nagyobb költségvetési fegyelem megvalósulására irányuló intézkedések kidolgozása.¹³⁶ A hatásköri ütközés lényege, hogy a tagállamokra vonatkozó költségvetési fegyelem figyelemmel kísérése a Bizottság hatáskörébe tartozik,¹³⁷ míg az EiT elnököt a Szerződések szerint ilyen feladatkör nem illeti meg. A megbízás ráadásul kifejezetten az EiT elnöknek szól, a Bizottsággal csak együttműködni jogosult.

¹³⁴ <http://www.bruxinfo.hu/files/euelnokseg0901.pdf> 1.p

¹³⁵ EUSZ 15. cikk (6) bek., b)-c) pontok

¹³⁶ EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1, Brüsszel, 2010. március 26., 4.p

¹³⁷ EUMSZ 121. cikk (1) bek., 126. cikk (2) bek.

A külkapcsolatokban elemezni kívánt közjogi események az alábbi táblázat alapján kerülnek áttekintésre.

A hatásköri anomália fajtája			
Ki sérti más hatáskörét / nyer teret	Kinek a terhére	Időpont	Esemény
Hatásköri átfedés			
EiT elnök	Bizottság elnöke	2010.06.26	A G20-csúcson való közös képviselet
Hatásköri ütközés			
EiT elnök	Bizottság elnöke	2010.04.12	A washingtoni atomcsúcson való részvétel
EiT elnök	Főképviseelő	2010.09.10	Uniós találkozó a Nemzetközi Büntetőbíróság Elnökével
		2010.03.22	Uniós találkozó a NATO főtitkárral
Bizottság elnöke	EiT elnök	2010.11.20	Közös képviselet a lisszaboni NATO – EU csúcson
Bizottság elnöke	Főképviseelő	2010.02.26	EU delegált kinevezése Washingtonba
Soros elnök	EiT elnök Főképviseelő Bizottság elnöke	2010.03.22	Uniós csúcs Marokkóval
		2010.06.06	Uniós csúcs Egyiptommal

A külkapcsolati hatáskörökben a rivalizációra két körülmény biztosít lehetőséget. Elsőként, hogy az Uniót több személy jogosult képviselni: a közös kül – és biztonságpolitika területén a főképviseelő,¹³⁸ és – a főképviseelő hatáskörének sérelme nélkül a saját szintjén és e minőségében - az Európai Tanács elnöke,¹³⁹ míg a külpolitika egyéb területén a Bizottság¹⁴⁰ látja el a képviseletet. Másodsorban, hogy nehézkes az Európai Unió külkapcsolati hatásköreinek elkülönítése. A Szerződések az Uniós külpolitikát elsődlegesen közös kül – és biztonságpolitikára, és a külpolitika egyéb területeire osztják, azonban az EUSZ szerint „az Unió közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó hatásköre a külpolitika minden területére és az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre kiterjed, ideértve egy közös védelempolitika fokozatos kialakítását, amely közös védelemhez vezethet”.¹⁴¹ A közös kül- és biztonságpolitika tehát az Unió külpolitikájának valamennyi területére kiterjed, azonban kérdéses, hogy a külpolitika mely területe tartozik a Bizottság hatáskörébe, ha a Bizottság a

¹³⁸ EUSZ 27. cikk (2) bek., Stephan Hobe, i.m. 322-323.p

¹³⁹ EUSZ 15. cikk (5) bek.

¹⁴⁰ EUSZ 17. cikk (1) bek.

¹⁴¹ EUSZ 24. cikk (1) bek.

„közös kül- és biztonságpolitika, valamint a Szerződések által meghatározott más esetek kivételével látja el az Unió külső képviseletét”.¹⁴² Hol járhat el tehát a Bizottság?

Utóbbi problémát jól példázza, hogy mind a Bizottság elnöke, mind az Európai Tanács elnöke egyidejűleg részt vett a 2010. június 26-án megrendezett G20-as csúcstalálkozón. A két elnök elmondása szerint nem okoz hatásköri problémát az EU közös képviselete, mivel a Szerződések világosan elkülönítik hatáskörüket, a közös területeken (például energiaügy) pedig „megbeszéléssel” döntenének. A Bizottság szóvivője cáfolta, hogy a megosztott képviselet Van Rompuy térnyerését jelentené Barroso terhére, de az elemzések szerint utóbbi sikereként könyvelhető el, hogy a Bizottság elnökének asszisztense készítheti elő az ülést.¹⁴³ Nehéz tehát behatárolni, hogy pontosan ki lenne jogosult az EU-t a G20-on képviselni: a G20 hivatalos honlapja szerint az EU-t a soros elnök és az Európai Központi Bank elnöke képviselheti,¹⁴⁴ a 2010. szeptember 16-án tartott EiT csúcson viszont kifejezetten az Európai Tanács elnökét és a Bizottság elnökét bízták meg a G20-as képviselettel.¹⁴⁵ Meglátásom szerint a kérdésben nem lehet egyértelműen állást foglalni, azonban valószínűbbnek tartom a Bizottság elnökének képviseleti jogkörét, mivel a G20-as csúcstalálkozó elsősorban egy gazdasági jellegű nemzetközi esemény, amely kérdésekben a Bizottság rendelkezik képviseleti jogosultsággal. Az EiT elnök mellett azonban az szól, hogy a G20 hivatalos honlapja szerint korábban a soros elnök látta el az EU képviseletét, az EiT elnök pedig e hatáskörök örököse. Véleményem szerint itt inkább az lehet a lényeges, hogy az Európai Tanács elnöke e rangos nemzetközi eseményen való képviseleti tevékenysége révén teret nyer a Bizottság elnökének terhére.

További gyakorlati probléma az Európai Tanács elnökének és a főképviseelőnek a szembenállása. E két tisztség hatásköreinek elhatárolása nehézkesnek bizonyul: az EUSZ 27. cikkének 2. bekezdésében az áll, hogy „a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben az Uniót a főképviseelő képviseli. Az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel, és képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon.”, viszont az EUSZ 15. cikkének 6. bekezdésében az áll, hogy „az Európai Tanács elnöke – a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben”. A két tisztség

¹⁴² EUSZ 17. cikk (1) bek.

¹⁴³ <http://euobserver.com/?aid=29713>

¹⁴⁴ http://www.g20.org/about_what_is_g20.aspx

¹⁴⁵ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/116547.pdf 10.p

hatáskörének elhatárolását a „*saját szintjén és e minőségében*” megfogalmazás szolgálja. Feltehető azonban a kérdés, mire utal ez a félmondat? A konventi állásfoglalások szerint a kifejezés lényege, hogy az elnök állam –és kormányfői találkozón lenne jogosult az EU-t képviselni,¹⁴⁶ azonban meglátásom szerint e felvetés nyomán sem tisztázott az elhatárolás szabálya. A probléma megjelenik a gyakorlatban is: Herman Van Rompuy több olyan találkozót szervezett, ahol nem állam – és kormányfőkkel találkozott, hanem például a Nemzetközi Büntető Bíróság elnökével¹⁴⁷ vagy a NATO főtitkárral.¹⁴⁸ Ezekben az esetekben felmerülhet a kérdés, nem a főképviselőt illetné-e meg inkább a képviseleti jogkör? A megfogalmazás konventi értelmezése szerint – mivel nem állam – és kormányfői találkozóról van szó – a nevesített eseményeken a főképviselő lett volna jogosult eljárni.

Hatásköri ütközést jelent továbbá, hogy Barroso önhatalmúan saját támogatóját nevezte ki a Washingtoni EU nagykövetnek. A források szerint Barroso ezzel külkapcsolati tekintélyét kívánja megőrizni a még Külügyi Szolgálat felállítását megelőzve,¹⁴⁹ viszont a Szerződések szerint harmadik országokban az EU képviseletét ellátó delegációk a főképviselő irányítása alatt működnek, így kinevezésükért is ő felelős.¹⁵⁰

További probléma, hogy habár a spanyol soros elnök - habár deklarálta, hogy tiszteletben tartja a főképviselő hatáskörét - több külföldi csúcsot is szervezett, ahol az EU képviseletét a soros elnökség látta el,¹⁵¹ a Szerződések szerint a soros elnökség erre nem jogosult, az EU képviseletét a főképviselő, a Bizottság és az EiT elnök látja el.

A 2010. április 12-én Washingtonban megtartott atomcsúcson Herman Van Rompuy is jelen volt az EU képviseletében.¹⁵² Kérdéses, hogy volt-e erre hatásköre? Az EURATOM szerződés 101. cikke szerint az atomenergiával összefüggésben a Bizottság rendelkezik tárgyalási és szerződéskötési jogosultsággal, azonban a 106a. cikk 1. bek. szerint alkalmazandó az EUSZ EiT elnökre vonatkozó rendelkezése a képviselet tárgyában. Meglátásom szerint e kollízió tárgyában a speciális-generális normák viszonyából adódóan az EURATOM szerződés rendelkezéseit kell alkalmazni, így a képviselet révén az EiT elnök sértette a Bizottság hatáskörét.

¹⁴⁶ Speech by the President of the European Council, Mr. Herman Van Rompuy pronounced today at the "Klausurtagung" of the CSU-Landesgruppe Wildbad Kreuth, Germany, Brussels, 7 January 2010, PCE 2/10, 6.p

¹⁴⁷ http://www.european-council.europa.eu/media/108933/100906_agenda.pdf

¹⁴⁸ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113454.pdf

¹⁴⁹ <http://www.euractiv.com/en/future-eu/barroso-sparks-row-over-eu-overseas-appointments-news-276317>

¹⁵⁰ EUMSZ 221. cikk (2) bek.

¹⁵¹ <http://europa.eu/euacalendar/> 2010.03.07-08, 2010.06.06.

¹⁵² <http://www.presseurop.eu/en/content/article/231501-van-rompuy-gets-handshake-washington>

A 2010. november 20-án Lisszabonban megtartott EU-NATO csúcson Van Rompuy és Barroso együttesen képviselte az Uniót Barack Obama elnökkel szemben.¹⁵³ Álláspontom szerint itt az EiT elnök rendelkezik képviseleti jogosultsággal, mivel az EUSZ szerint a közös kül – és biztonságpolitika kiterjed a közös védelempolitikára is,¹⁵⁴ tehát Barroso sértette meg Van Rompuy hatáskörét.

2.4.2. Intézményi átfedések

A *Doppelhut*-ból eredő probléma a Bizottság elnökének tevékenységében realizálódott: Barroso különböző intézkedései arra irányulnak, hogy a főképviseletet függésbe szorítva saját tisztségét erősítse. Ez megjelenik az egymást fedő biztosi tárcák szervezésénél: a főképviselet munkáját több biztos is segíti - a fejlesztésért felelős biztos, a nemzetközi együttműködésért, a humanitárius segítségért és a válságkezelésért felelős biztos, a bővítésért és a szomszédságpolitikáért felelős biztos -, felelősségük nehezen elválasztható, egyes biztosok szerint Barroso célja, hogy a vitában döntőbíróként lépjen fel, saját befolyását érvényesítve.¹⁵⁵ Felismerhető még a Bizottság elnökének törekvése a Külügyi Szolgálattal kapcsolatos munkamegosztás kialakításánál: a Bizottság igyekszik minél több hatáskört birtokolni a Külügyi Szolgálattal szemben, mivel „szeretné biztossá tenni, hogy övé a ház, még ha össze is házasodtak”.¹⁵⁶

2.4.3. Összegzés

A gyakorlati eredmények alapján a közjogi méltóságok között az alábbi sorrendet lehet felállítani: első helyen említeném a Bizottság elnökét és az Európai Tanács elnökét, őket követné a soros elnök, és végül a főképviselet.

Meglátásom szerint Herman Van Rompuy és José Manuel Barroso személye kiemelendő a közjogi méltóságok közül, ők ketten kifejezetten aktívan igyekeztek közjogi súlyukat a gyakorlatban is realizálni: az EiT elnök ezt hangsúlyosan a belső működés és a külkapcsolatok terén, a Bizottság elnöke pedig a külkapcsolatok terén, illetve az intézményi átfedések révén tette a főképviselet terhére. A gyakorlat alapján látható, hogy e két kiemelkedő

¹⁵³<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20101119-8222-villamcsucsra-8221-keszulnek-az-eu-es-az-usa-vezetoi-lisszabonban.html>

¹⁵⁴ EUSZ 24. cikk (1) bek.

¹⁵⁵ <http://www.euractiv.hu/kulpolitika/linkdosszitek/a-unio-uj-diplomaciai-szolgadata-000109>

¹⁵⁶ <http://www.euractiv.com/en/future-eu/ashton-readies-sketchy-proposal-eeas-news-368189>

vezető már egymással konkurál (a közös képviselet a G20-on, illetve a NATO-EU csúcson), mely kettősséget az Európai Tanács is intézményi szinten rögzítette (lásd az EiT megbízást a G20-on történő képviseletre). A két személy közjogi súlyát a gyakorlat alapján megosztottan első helyen említeném. Megállapítható továbbá, hogy a spanyol és belga soros elnökség eddig elhatárolta magát az intézményi rivalizálástól, bár a spanyol elnökség korábbi hatáskörét gyakorolva több nemzetközi csúcstalálkozót szervezett. Meglátásom szerint az intézményi harcok kevésbé sikeres szereplője a főképvisező lehet. A Külügyi Szolgálat felállítása körüli nehézségek,¹⁵⁷ illetve Lady Ashton politikai ambícióinak hiánya következtében a főképvisező közjogi szerepköre kevésbé hangsúlyos az Uniós politikában.

2.5. Összegzés

A közjogi méltóságok között közjogi szerepük erősségének tekintetében az 1.2. és 1.3. fejezet eredményeinek figyelembevételével az alábbi sorrendet állítanám fel: első helyen José Manuel Barroso-t említhetném, őt követné Herman Van Rompuy, a soros elnök és végül Catherine Margaret Ashton.

Az 1.3. és az 1.4. fejezet eredményeit figyelembe véve általában megállapítható, hogy a gyakorlat tapasztalatai alapvetően igazolták az elméleti fejtegetések helyességét. Az eltérés a főképvisező személyében tapasztalható, mely a tisztség közjogi súlya alapján 3. helyet foglalhatná el a közjogi méltóságok sorában, addig az intézményi harcok révén kifejezetten háttérbe szorult a többi vezetővel szemben.

Az 1. fejezet eredményeit az alábbi táblázatban szeretném összegezni.

A közjogi méltóságok				
	Tézis	Antitézis		Szintézis
	Feladatköre a Szerződések alapján	Közjogi súlya az elmélet alapján	Közjogi súlya a gyakorlat alapján	Tényleges közjogi súlya
1.	Bizottság elnöke	Bizottság elnöke	Bizottság elnöke	Bizottság elnöke
2.	Főképvisező	EiT elnök	EiT elnök	EiT elnök
3.	Soros elnök	Főképvisező	Soros elnök	Soros elnök
4.	EiT elnök	Soros elnök	Főképvisező	Főképvisező

A tézis és szintézis összevetése alapján megállapítható, hogy a közjogi méltóságok intézményi szabályozásában diszkrépancia áll fent. Az eltérés két ponton jelenik meg: az Európai Tanács elnökénél és a főképvisezőnél.

¹⁵⁷ ld. 1.3.3. pont

A Lisszaboni Szerződés meglepetéseként említhető Herman Van Rompuy személye. Megválasztásakor sokan egy adminisztratív, levezető elnök személyét prognosztizálták, azonban a névtelenséget leküzdve elmondható, hogy feladatkörét kitágítva már a Bizottság elnökével vetélkedik. Szükséges azonban megjegyezni, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta eltelt idő kevés ahhoz, hogy szerepe teljes horizontjában megítélhető legyen, viszont az eddigi tapasztalatok alapján megállapítható, hogy Van Rompuy tevékenysége közjogi súlyának ugrásszerű emelkedését hozta.

A főképviseelő tisztségét elemezve levonható a következtetés, hogy a gyakorlat alapján Lady Ashton kevésbé tud harcba szállni Van Rompuy-al és Barroso-val, a G20-on való képviseletet például az Európai Tanács már kifejezetten a két elnökre bízta. Tovább rontja helyzetét, hogy megválasztásának széles legitimációjából eredően nem csak a közjogi méltóságok, hanem az Európai Parlament is érvényesítheti politikai érdekeit intézményében, ezzel is lassítva a főképviseelő kibontakozását.¹⁵⁸ Megállapítható tehát, hogy a főképviseelő erős szerződéses feladatköre nem felel meg sem az elméletben megállapított közjogi súlyának, sem a gyakorlatban betöltött szerepének.

3. De lege ferenda gondolatok

3.1. Kritika: A vázolt intézményi diszkrepancia káros hatásai az Unió működésére

A diszkrepancia lényege, hogy az Uniós méltóságok tényleges közjogi súlya eltér a tisztségek Szerződésben szabályozott feladatkörétől. Meglátásom szerint ezen eltérés közvetlen és közvetett hatással bír az Unió belső működésének hatékonyságára és külső fellépésének koherenciájára.

A diszkrepancia közvetlen következménye a gyakorlatban realizálódó intézményi harc: a vizsgált tisztségek arra törekednek, hogy e diszkrepanciát a szintézisnek megfelelően feloldják, és saját feladatkörüket hozzáigazítsák a közjogi súlyukhoz. Az intézményi harc révén sérül az Európai Bíróság által nevesített intézményi egyensúly elve, melynek lényege: „a Szerződések a Közösség intézményei között kialakították a hatáskörök rendszerét, minden szerv megbízása és feladat teljesítése e keretek közt lehetséges. Az intézmények egyensúlyának elve megköveteli, hogy minden intézmény saját hatáskörét más intézmények hatáskörének tiszteletben tartása mellett gyakorolja”.¹⁵⁹

¹⁵⁸ http://www.bruxinfo.hu/index.php?lap=dokument/dokument&dok_id=26831

¹⁵⁹ Európai Bíróság, C-70/88. Summary I., idézi Calliess, M.A.E.S. (Brügge), Ruffert, i.m. 294. p.

Az intézményi rivalizálás következménye, és így a diszkrepancia közvetett hatása az EU működésére az alábbi pontokban összegezhető.

Első szempontként az Uniós közjog hatékonyságának romlását az eredményezheti, ha a vezetők az Uniós érdekek szolgálata és az integráció elősegítése helyett saját tisztségük közjogi súlyát kívánják növelni más személyek terhére. Példaként szolgálhat ezen esetkörre Van Rompuy képviselete a Washingtoni találkozón: az EiT elnök bizottsági hatáskört sértve kilépett feladatköréből és az atomcsúcson is képviselni szándékozta az EU-t. Barack Obama azonban az EiT elnök képviseleti hatáskörének bizonytalan megítélése miatt elutasítóan viselkedett vele.

További derogáló tényező, hogy az intézményi rivalizációból fakadóan romlik a tisztségek közötti munkamegosztás színvonala. Itt példaként hozható fel a Bizottság elnökének kizorító politikája a főképviselevél szemben.¹⁶⁰

Az intézményi harcok eredményeként elmosódó feladatkörök bizonytalanná teszik az Unió külkapcsolati megítélését. E problémát jól szemléltetheti Henry Kissinger máig érvényes kérdése: Kit hívjak, ha Európával szeretnék beszélni?¹⁶¹ A közjogi eseményeket figyelembe véve ugyanis felfedezhető a bizonytalanság harmadik országok részéről annak megítélésében, hogy a felduzzadt számú közjogi vezetők közül ki az, aki az európai érdekek autentikus képviseletét ellátja. Példaként szolgálhat az esetre Barack Obama esete a madridi csúccsal.¹⁶²

További probléma emellett, hogy a közjogi méltóságok rivalizálása révén az EU a nemzetközi eseményeken túlréprezentált lesz, mivel a vezetők hatáskör hiányában is részt vesznek a nemzetközi csúcsokon. A Koppenhágai klímacsúcs tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy ha egy ilyen eseményen több az EU nevében eljáró képviselő vesz részt, az nem feltétlenül jelenti az EU érdekek hatékonyabb érvényesülését, sőt, a túlréprezentáltság a hatásfok romlását eredményezheti.¹⁶³

Meglátásom szerint az intézményi diszkrepancia annak közvetett és közvetlen hatásaival negatívan befolyásolja az Unió belső működését és külső fellépésének koherenciáját.

¹⁶⁰ 1.4.2. pont

¹⁶¹ Henry Kissinger német születésű amerikai külügyi államtitkár, akinek az 1970- ben feltett kérdése adott nevet az akkor Európai Gazdasági Közösséget érintő problémának, miszerint az Integráció külpolitikai kérdésekben nem rendelkezik egységes állásponttal, a tagállamok önállóan képviselik az érdekeiket, amik gyakran igen megosztottak Európa szinten, emellett az Európai Gazdasági Közösség nem rendelkezik olyan tisztségviselővel, aki megfelelő tekintéllyel, felhatalmazással és hatáskörrel bírna az Unió képviseletét illetően. Ld. bővebben: Staab: *The European Union explained*, Indiana University Press, Bloomington, 2008. 134.p.

¹⁶² ld. Bevezető gondolatok

¹⁶³ <http://www.euractiv.com/en/future-eu/eu-s-new-diplomatic-service-links-dossier-309484>

3.2. Javaslat a jövőbeli szabályozást illetően: irányvonalak a diszkrepancia feloldására

3.2.1. A de lege ferenda gondolatok általános jellemzése

E fejezet célja olyan irányelvek megfogalmazása, melyek megoldást jelenthetnek a dolgozat által a 2.1. fejezetben nevesített problémákra. Javaslatommal szeretném az intézményi diszkrepanciát feloldani oly módon, hogy mind a belső működés, mind a külső fellépés hatékonysága és koherenciája jobb legyen. Elképzeléseim alapgondolata, hogy a diszkrepancia megszüntetése érdekében a közjogi vezetők számát csökkenteni kell, a meglévő tisztségek hatékonyságát pedig növelni. Hogyan lehetséges ez?

Irányelveimben a meglévő 4 tisztség helyett 3 közjogi vezető szerepelne, ezek rangsora feladatköri erősségük tekintetében: első helyen a **közös elnök** (az Európai Unió Elnöke) szerepelne, őt második helyen a **főképviseelő** követné, végül pedig a **soros elnök** lenne említendő.

3.2.2. A közös elnöki tisztség létrehozása

A felsőbb vezetők szintjén egyesíteni kellene az Európai Tanács elnökének és a Bizottság elnökének tisztségét. A közös elnök elgondolása a konventi beterjesztésekben is megjelent,¹⁶⁴ a fő különbség saját koncepciómmal szemben a közös elnök jelölésének szabályaiban lelhető fel. Javaslatom indokolása három érv köré csoportosítható.

A diszkrepancia egyik hangsúlyos forrása az EiT elnök és a Bizottság elnökének közel azonos közjogi súlya, melynek eredményeként a rivalizálás révén a vezetők nem csak egymás hatáskörét rontják le (például Van Rompuy pénzügyi munkacsoportja, vagy a G20-as csúcstalálkozón az EiT elnök és a Bizottsági elnök közös képviselete), hanem más tisztségeket is (például a főképviseelő hatáskörét az EiT elnök a külügyi nem állam vagy kormányfői találkozókkal, a Bizottság elnöke pedig a washingtoni delegált kinevezésével). Az intézmények fúziója révén megszüntethető lenne a tisztségek közötti közjogi feszültség, így nem érvényesülnének a rivalizáció káros hatásai sem a saját hatáskörök, sem a más vezetők hatásköreinek tekintetében.

A fúzió további előnyeként említendő, hogy az elnök személye mind belső, mind külső viszonylatokban az Uniós érdekek autentikus képviselőjeként fog megjelenni. Ezen elgondolás alapja, hogy a közös elnök az Unió két vezető, legnagyobb legitimációs erővel

¹⁶⁴ ld. 1.2.1. pont

bíró intézményét fogja elnökölni, így amellett, hogy a közösségi érdekek megtestesítője lesz, az Európai Tanács révén már intézményesült formában is közvetlen részese és alakítója lehet a legfontosabb stratégiai döntéseknek.

További érv, hogy hatékonyabbá válik a munkamegosztás a Bizottság és az Európai Tanács között, mivel az EiT elnöklésével a testület iránymutatásai nagyobb hatáskokkal jelenhetnek meg a Bizottsági döntésekben, és *vice versa*.

Az egyesítés megvalósítása az alábbi rendelkezéseken keresztül lenne lehetséges:

1. A közös elnökre a Bizottság relációjában a bizottsági elnöki tisztség jelenlegi szabályozása vonatkozna.

Az elgondolás lényege, hogy a közös elnök az Uniós érdekeket akkor tudja legnagyobb hatáskokkal szolgálni, ha hasonlóan erős tisztséggel rendelkezne a Bizottságon belül, mint amivel jelenleg a testület elnöke bír. E szabályok felölelnék a Bizottság elnökének megválasztására, menesztésére, hatáskörére vonatkozó normákat. A Konvent koncepciója szerint az elnök kifejezetten széles Uniós és tagállami konszenzus alapján kerülne megválasztásra.¹⁶⁵ Meglátásom szerint a közös elnök hivatalba iktatásához szükséges legitimitáció ilyen mértékű kiszélesítése kevésbé előnyös, mivel egy ilyen változtatás túlzott föderális jegyeket hordozna magában, mely amellett, hogy kevésbé egyezne az integráció jelenlegi fokával (az EU nem nemzetállam), a tagállamok részéről is elutasításra kerülhetne az Alkotmánytervezethez hasonlóan az előbbi indokból kifolyólag. Álláspontom szerint a Bizottság elnöki tisztségének megválasztására vonatkozó szabályok megfelelő kompromisszumot képviselnek a kifejezetten erős, de nem túlzottan föderalista elnöki tisztség relációjában.

2. A közös elnök az Európai Tanácsban az alábbi hatáskörökkel bírna

a. elnököl a testület ülésein és közreműködik a konszenzusok létrehozatalában

E két megfogalmazás lényege, hogy biztosítható legyen a közös elnök számára a testület munkájára gyakorolt közjogi befolyás lehetősége. Meglátásom szerint e hatáskör megfogalmazásának alap gondolata abban rejlik, hogy ily módon a közös elnök az Európai Tanácsban belül a jelenlegi EiT elnök adminisztratív-konzultatív feladatköréből érdemi szereplővé léphetne elő és az EU érdekek

¹⁶⁵ ld. 1.2.1. pont

autentikus képviselőjévé válhatna. A közjogi befolyásoló szerep nevesítését két okból támogatnám: egyrészt megválaszolásra kerülne a „kissingeri kérdés”, mert megnevezhető lenne az az Uniós vezető, akivel az európai ügyekben tárgyalni lehetne, emellett e tisztség ténylegesen megjeleníthetné az Uniós érdekeket, mivel a döntéseket nem csak képviseli, hanem meghozatalukban is közreműködik. További szempont, hogy a közös elnök révén a közösségi érdekek is nagyobb befolyást gyakorolhatnának az EiT kormányközi döntéseire.

b. a közös elnök nem rendelkezik szavazati joggal

E megfontolás alapja, hogy az EiT az Unió kormányközi szerve, ebből kifolyólag szavazati joggal is egyedül a tagállamok vezetői rendelkezhetnek.

c. Az EiT elnök adminisztrációs terheit (az ülések előkészítése) az Általános Ügyek Tanácsa viselné

A két elnöki pozíció összevonása révén a megnövekedett adminisztrációs feladatokat indokolt lenne áthárítani az Általános Ügyek Tanácsára, így az elnök a felszabaduló erőforrásai révén nagyobb hatékonysággal foglalkozhat az érdemi feladatok elvégzésével.

3.2.3. A főképvisező intézményi átfedésének megszüntetése

A főképvisező tisztségének közjogi súlyát devalváló intézményi átfedés feloldása céljából meglátásom szerint indokolt lenne Lady Ashton-nak a Külügyek Tanácsában elfoglalt elnöki pozícióját megszüntetni.

A javaslat alap gondolata, hogy e változtatás révén a főképvisező kevésbé lehetne hatalmi harcok eszköze, mivel a főképvisező munkaszervén kívül kizárólag a Bizottságnak lenne a tagja, a Tanács intézményi befolyása megszüntetésre kerülne. Szükséges azonban megvizsgálni, miért a tanácsi pozíció kerülne feladásra? Álláspontom szerint e változtatás erősíthetné a közösségi jelleget az Uniós külügyben, megfelelve a Lisszaboni Szerződés által képviselt tendenciának, melynek révén a közös kül – és biztonságpolitika a minősített döntéshozatal részbeni térnyerése nyomán szupranacionális vonásokkal gazdagodott.¹⁶⁶ További szempont, hogy kizárólagos bizottsági tagsága révén hatékonyabb együttműködést tudna megvalósítani a főképvisező a testületet vezető közös elnökkel.

¹⁶⁶ EUSZ 24. cikk (1) bek., Blutman i.m. 86.p

3.2.4. A külkapcsolatok vitelére vonatkozó hatáskörök általánossá tétele

A külkapcsolatok vitelében meglátásom szerint indokolt lenne a külképviseleti jogkörök általánossá tétele, vagyis a közös kül – és biztonságpolitika és a külpolitika egyéb területe közötti disztinkció képviseleti szinten megszüntetésre kerülne. E jogosultságokat a jövőben a közös elnök és a főképviseelő gyakorolhatná, a két tisztség hatáskörét úgy lehetne elhatárolni, hogy míg a közös elnök az állam – és kormányfői szintű csúcson képviselhetné az Uniót, addig a főképviseelő az egyéb területeken járhatna el (például külügyminiszteri megbeszéléseken).

Meglátásom szerint javaslatom révén a képviseleti jogkörök meghatározása egyszerűsödhetne, így harmadik országok felé is kiszámíthatóbbá válna az Uniós munkamegosztás, megszűnne az Uniós külképviseletet illető bizonytalanság és a „kissingeri kérdésre” választ adva megjelölhető lenne az adott ügyben éppen hatáskörrel bíró Uniós tisztség. Az általános hatáskör révén emellett a főképviseelő koherensebb külpolitikát tudna megvalósítani, mivel a külpolitika minden területén eljárhat. További szempont, hogy a kevesebb külpolitikai szereplő révén (javaslatom szerint e területen a közös elnök és a főképviseelő járhatna el, míg a jelenlegi szabályozás alapján az EiT elnök, a Bizottság elnöke és a főképviseelő rendelkezne hasonló jogosultsággal), és a hatékonyabb munkamegosztás révén a nemzetközi eseményeken is pontosan meghatározható lenne, mely közjogi méltóság képviselné az Uniós érdekeket, így a koppenhágai csúcs tapasztalataiból kiindulva hatékonyabb lehetne a közösségi érdekérvényesítés.

3.2.5. A soros elnökség intézményi szabályozása

A soros elnökség tekintetében javaslataimat három területen fogalmaznám meg: indokoltnak tartanám elsőként a soros elnökség hatásköreit a Szerződésben nevesíteni, másodsor az intézmény közjogi szerepét korlátozni, harmadszor biztosítani az elnökség befolyását az Uniós politikára.

Meglátásom szerint a soros elnök hatásköreinek a szerződéses szinten való nevesítése indokolt egyrészt a jogbiztonság szempontjából (az elnökség hatáskörei jelenleg szokásjogi alapon szabályozottak), másrészt hogy az Európai Unió Bírósága gyakorlatával biztosíthassa az intézményi egyensúly elvét és elejét vehesse a közjogi rivalizációnak.

További szempontként indokoltnak tartanám a soros elnökség közjogi súlyának korlátok közé szorítását. A korlátozás lényege, hogy a soros elnök külképviseleti

jogosítványokkal továbbra sem bírhatna, elsődleges feladata a szervezés és az adminisztráció lenne, emellett a soros elnökség által javasolt prioritásokról az EiT szavazna minősített többség keretében. Álláspontom szerint a soros elnökség stratégiai befolyásának csökkentése mérsékelné a közjogi feszültséget a közös elnök és a soros elnök között előbb javára. További érv a javaslat mellett, hogy a korlátozás az Uniós közjog kontinuitásának és koherenciájának erősödését eredményezné, mivel mérsékelhetőek lennének a soros elnökség viszontagságaiból eredő az EU politikájára gyakorolt káros hatások.¹⁶⁷

Javaslatom harmadik részeként azonban szükségesnek tartanám biztosítani a soros elnökség befolyását az Uniós politikára, megakadályozva az intézmény kiüresedését. Az elképzelést úgy látom megvalósíthatónak, ha az EiT a soros elnökség által javasolt prioritások vizsgálatánál köteles lenne meghatározott számú prioritást elfogadni. A prioritások tekintetében indokolt lenne a szabályok kimunkálása és azok szerződéses szinten történő nevesítése, mivel a prioritások száma általában változó (a spanyol elnökség 4,¹⁶⁸ illetve a belga elnökség 5 prioritással rendelkezik,¹⁶⁹ a magyar elnökség viszont előreláthatóan 8-10 prioritást nevesített).¹⁷⁰

4. Zárógondolat

Dolgozatomban kísérletet tettem arra, hogy a Lisszaboni Szerződés nyomán létrejött hatalmi tetrarchiát megvizsgálva választ adjak a kérdésre, koherens együttműködést tud-e kialakítani az Európai Unió négy vezető politikusa, vagy politikai ambícióiktól vezérelve intézményi rivalizálásba kezdenek feladatkörük és közjogi szerepkörük növeléséhez. Munkám első részében az intézményi, elméleti és gyakorlati diszkrpanciát vizsgáltam, meglátásom szerint a közjogi tisztségek feladatköre és közjogi szerepköre között valóságos eltérés van, melyek jelei a gyakorlatban is megjelennek. A diszkrpancia hatásaként a Lisszaboni Szerződés által rögzített munkamegosztás felborulni látszik, a rivalizáció legfőbb forrása az Európai Tanács elnökének titkársági feladatkörre szorított szerepköre, amelyet Herman Van Rompuy a Szerződések bizonytalan hatásköri megfogalmazásai révén igyekszik túllépni. Közjogi tényerése a Bizottság elnökének szerepkörét veszélyezteti, így kettejük rivalizálása háttérbe

¹⁶⁷ Id. 1.3.5. pont

¹⁶⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100106STO66862+0+DOC+XML+V0//HU>

¹⁶⁹ <http://www.euractiv.hu/intezmenyek-jovo/linkdossziek/a-belga-eu-elnokseg-000111>

¹⁷⁰ <http://www.euractiv.hu/intezmenyek-jovo/linkdossziek/magyarorszag-eu-elnoksege-000086>,
<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20101117-egyre-nehezebb-a-magyar-elnoksegi-8222-batyu-8221.html>

szorítja a hatáskörei egy részétől megfosztott soros elnököt, illetve a szerényebb politikai ambíciókkal rendelkező főképviselőt. Dolgozatom második részében kritikai élel vizsgáltam a diszkrepancia hatásait az Unió belső hatékonyságára és külügyi fellépésének koherenciájára, állásponantom szerint a rivalizálás kifejezetten rontja e területek hatásfokát, emellett a híres „kissingeri kérdés” továbbra sem került megválaszolásra: a felduzzasztott számú közjogi vezetők révén átláthatatlanná válik az intézményi struktúra. A dolgozat következtetéseit megvizsgálva a diszkrepancia kiküszöbölésére vonatkozó elképzeléseimet de lege ferenda javaslatomban foglaltam össze. Céloom a jelenlegi szabályozás olyan alternatívájának kidolgozása, mely kiküszöbölve a feladatköri és közjogi ütközéseket koherensebbé teszi az Unió vezetői struktúráját, ezáltal növeli a közösségi intézmények működésének hatékonyságát. Állásponantom szerint ez a közjogi vezetők számának csökkentésén és a megmaradt tisztségek hatásköreinek pontosításán keresztül lenne megvalósítható: az Európai Tanács és a Bizottság elnöki tisztségének összeolvasztása a közjogi rivalizálás megszűnését eredményezhetné, egyben a hatáskörök széleskörűsége nyomán olyan vezetői tisztség jönne létre, mely megfelelő legitimációval rendelkezne az európai érdekek képviselését illetően.

Meglátásom szerint indokolt lenne a közjogi tisztségek szabályozásának mihamarabbi áttekintése, a globális kihívások sikeres leküzdése csak egy hatékony és következetes Európai Unió révén lehetséges, az intézményi rivalizáció viszont az Uniós fejlődés gátját képezheti.

Végezetül szeretném megköszönni az Olvasó figyelmét, és remélem, hogy a dolgozat fejezetein keresztül betekintést nyújthattam eme érdekes jogterület kérdései közé.

Felhasznált irodalom

Szakirodalom

- Blutman László*: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, HVG-ORAC, Budapest, 2010.
- Calliess, M.A.E.S. (Brügge), Ruffert*: Verfassung der Europäischen Union, Verlag C.H. Beck München, 2006.
- Coffey*: The Future of Europe – Revisited, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2003.
- H. Fischer*: Der Vertrag von Nizza, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001.
- Herdegen*: Europarecht, 12. Aufl., Verlag C. H. Beck München 2010.
- Hobe*: Europarecht, 5. Aufl., Carl Heymanns Verlag, Köln, 2010.
- Horváth Zoltán – Ódor Bálint*: Az Európai Unió szerződéses reformja – Az Unió Lisszabon után, HVG-ORAC, Budapest, 2008.
- Hummer, Obwexer*: Der Vertrag von Lissabon, Nomos, Baden-Baden, 2009.
- Kocsis Györgyi*: Orbán és az EU-elnökség, HVG, HVG Kiadó, 2010. szeptember 11. 36. sz.
- Marchetti, Demesmay*: Der Vertrag von Lissabon, Nomos, Baden-Baden, 2010.
- Pernice, Poiares Maduro*: A Constitution for the European Union: First Comments on the 2003 – Draft of the European Convention, Aufl. 1, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2004.
- Staab*: The European Union explained, Indiana University Press, Bloomington, 2008.
- Streinz, Ohler, Herrmann*: Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 3. Aufl., Verlag C.H. Beck München, 2010.

Szerződések jegyzéke

- Az Európai Atomenergetikai Közösséget Létrehozó Szerződés (Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2010/C 84)*
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2010/C 83)*
- Az Európai Unióról szóló szerződés (Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2010/C 83)*
- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá (Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2010/C 306)*
- Maastrichti Szerződés (Az Európai Unió Hivatalos Lapja 1992/C 191)*

Európai Unió források

EiT határozat a Lisszaboni Szerződés végrehajtására, 1.16919/09 (Presse 362) Brüsszel, 2009. december 1.

EiT határozat Herman Van Rompuy megbízására a pénzügyi munkacsoport vezetésére: EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1, Brüsszel, 2010. március 26.

Speech by the President of the European Council, Mr. Herman Van Rompuy pronounced today at the "Klausurtagung" of the CSU-Landesgruppe Wildbad Kreuth, Germany, Brussels, 7 January 2010, PCE 2/10

Tervezet – A Tanács 18 hónapra szóló programja: POLGEN 219, 16771/09 (03.12) Brüsszel, 2009. november 27.

Konvent betérjesztések

	A betérjesztő neve	A betérjesztés száma	A betérjesztés címe
	Ioakimidis	CONV 113/02	Antworten auf die Fragen der Erklärung von Laeken
	Hänsch, Duhamel, Marinho, Mcavan, Lancker, Berés, Berger, Carnero González, Paciotti, Thorning-Schmidt	CONV 189/02	Für einen Erfolg des Konvents zur Zukunft Europas: Unsere wichtigsten Vorschläge
	Farnleitner, Tusek	CONV 224/02	Eine gemeinsame Außenpolitik für die Europäische Union
	Wuermeling	CONV 279/02	EU-Reform: Fragen an das Initiativmonopol der EU-Kommission
	Lequiller	CONV 320/02	Ein Präsident für Europa
	Dini	CONV 387/02	Ein europäischer Außenminister
	Ioakimidis	CONV 389/02	Die Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheits- sowie Verteidigungspolitik der EU (GASP/ESVP)
	Berès	CONV 397/02	Welche Exekutive für Europa?
	Kohout	CONV 485/03	Non-paper zur Reform der Eu-Organen und Institutionen
	Severin	CONV 488/03	Die institutionelle Reform
	Zieleniec	CONV 492/03	Die Frage des Vorsitzes in der Europäischen Union
	Kiljunen, Vanhanen, Korhonen, Helle	CONV 509/03	Report of the Council of State on Finland's positions concerning the future of Europe and issues arisen during the Convention
	Tiilikainen,	CONV 514/03	Die Zukunft der EU und die Arbeit des

	Peltomäki		Konvents
	Duff, Dini	CONV 524/03	Vorschlag für eine einheitliche Präsidentschaft
	Wuermeling	CONV 549/03	Konkrete Vorschläge für die institutionelle Architektur
	Attalides, Peter, Balazs, Christophersen, Farnleitner, Hjelm, Wallén, Hübner, Kalniete, Kohout, Korcok, Kuneva, Lopes, Martikoni, Rytis, Meri, Roche, Rupel, Serracino-Inglott, Tiilikainen	CONV 646/03	Reform der Organe: Grundsätze und Voraussetzungen
	De Gucht	CONV 705/03	Die Europäische Kommission: Abschaffung vorprogrammiert?
	Dini, Duff, Lequiller	CONV 746/03	For a single presidency, over time, of the European Council and the Commission
	Cushnahan	CONV 790/03	Verfassungsentwurf des Präsidiums
	Bonde	CONV 819/03	Jeder Mitgliedstaat hat je einen Vertreter in der Kommission

Internetes források (2010. december 1.)

<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20100204-obama-tavollete-miatt-ugrik-a-majusi-eu-usa-csucs.html>

<http://www.bruxinfo.hu/files/euelnokseg0901.pdf>

http://www.bruxinfo.hu/index.php?lap=dokument/dokument&dok_id=26831

http://www.bruxinfo.hu/files/2009nov/unioskinevezesek_brux091124.pdf

<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20091123-herman-van-rompuy-es-cathy-ashton-europa-uj-arcai.html>

<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20100225-durvan-ratamadtak-van-rompuy-re-az-ep-ben.html>

<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20100218-van-rompuy-a-gorog-valsag-fo-nyertese.html>

<http://bruxinfo.hu/cikk/20100603-van-rompuy-vitte-a-primet-az-eu-orosz-csucson.html>

http://www.bruxinfo.hu/index.php?lap=dokument/dokument&dok_id=26768

<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20100401-merkel-sulyos-dilemmai-a-gorog-valsag-kezelese-soran.html>

<http://bruxinfo.hu/cikk/20090714-schultz-es-cohn-bendit-mindenkeppen-mas-bizottsagi-elnokot-akar.html>

<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20100907-barroso-uzent.html>

<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20101119-8222-villamcsucsra-8221-keszulnek-az-eu-es-az-usa-vezetoi-lisszabonban.html>

<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20101117-egyre-nehezebb-a-magyar-elnoksegi-8222-batyu-8221.html>

http://www.bruxinfo.hu/index.php?lap=dokument/dokument&dok_id=26831

<http://www.bruxinfo.hu/cikk/20091221-madrid-kesz-van-rompuy-es-ashton-keze-ala-dolgozni.html>

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/116547.pdf

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113454.pdf

<http://www.economist.com/node/144264>

<http://euobserver.com/?aid=29713>

<http://www.euractiv.com/en/future-eu/eu-s-new-diplomatic-service-linksdossier-309484>

<http://www.euractiv.hu/intezmenyek-jovo/linkdossziek/a-belga-eu-elnokseg-000111>

<http://www.euractiv.hu/intezmenyek-jovo/linkdossziek/magyarorszag-eu-elnoksege-000086>

<http://europa.eu/eucalendar/>

http://www.european-council.europa.eu/media/108933/100906_agenda.pdf

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100106STO66862+0+DOC+XML+V0//HU>

http://www.eutrio.be/files/bveu/media/source1854/documents/27782_PL_SPF_ALL.pdf

http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_EN.pdf

<http://www.france24.com/en/20100902-eus-ashton-meets-chinese-foreign-minister>

http://www.g20.org/about_what_is_g20.aspx

<http://www.presseurop.eu/en/content/article/231501-van-rompuy-gets-handshake-washington>

Rövidítések jegyzéke

Alk. T. Alkotmánytervezet

CONV Konventi betérjesztés

EiT Európai Tanács

ENSZ BT Egyesült Nemzetek Szervezete, Biztonsági Tanács

De iurisprudentia et iure publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
V. évfolyam, 2011/4. szám

EP Európai Parlament

EU Európai Unió

EUSZ Az Európai Unióról szóló szerződés

EUMSZ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

EURATOM Az Európai Atomenergetikai Közösséget Létrehozó Szerződés

Főképviseelő Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője

IMF Nemzetközi Valutaalap

Szerződések Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés

WTO Világkereskedelmi Szervezet