



Brüsszel, 2022. október 14.
(OR. en)

13586/22

LIMITE

JUR 648
AG 127
INST 376
PE 122

A JOGI SZOLGÁLAT VÉLEMÉNYE¹

Küldi:	Jogi Szolgálat
Tárgy:	Az európai parlamenti választási jogszabályokra irányuló javaslat – összeegyeztethetőség a szerződésekkel

I. BEVEZETÉS

1. Az általános ügyek munkacsoportja a 2022. június 1-jei és július 15-i ülésén megvizsgálta az Európai Parlament tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló, az Európai Parlament által 2022. május 3-án elfogadott javaslatot² (a továbbiakban: az EP javaslata), és felkérte a Tanács Jogi Szolgálatát, hogy vizsgálja meg a javaslatnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségét.

¹ Ez a dokumentum olyan jogi véleményt tartalmaz, amely az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikkének (2) bekezdése értelmében védett, és amelyet az Európai Unió Tanácsa nem hoz nyilvánosságra. Jogosulatlan közzététel esetén a Tanács minden jogot fenntart.

² Javaslat – A Tanács rendelete az Európai Parlament tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról, valamint a 76/787/ESZAK, EKG, Euratom tanácsi határozat és az e határozathoz csatolt, az Európai Parlament tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány hatályon kívül helyezéséről (9333/22).

2. E felkérésre válaszul ebben a véleményben értékeljük az EP javaslatában felvetett főbb jogi kérdéseket, azaz a szubszidiaritás és az arányosság elvének tiszteletben tartását, valamint – tekintettel az EUSZ 14. cikkének (2) bekezdésére – az uniós szintű választókerületnek, továbbá a csúcsjelöltállítási eljárásnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségét. A Tanács Jogi Szolgálatának egyebekben különösen a 2016. március 15-i véleményére³ hivatkozik, amelyben az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány módosításáról szóló tanácsi határozatra irányuló 2015. november 11-i európai parlamenti javaslatot⁴ vizsgálta, és amely vélemény – annak ellenére, hogy az EP jelenlegi javaslata a 2015-ös javaslathoz képest tartalmaz némi változtatást – továbbra is releváns, különösen a jelenlegi európai parlamenti javaslatnak a nemzeti rendelkezésekről szóló 3. cikke, a jelöltek kiválasztásának alapelveiről szóló 10. cikke⁵, valamint a szavazati jog gyakorlásáról szóló 6. cikke⁶ tekintetében. Ezen túlmenően a Tanács Jogi Szolgálatának adott esetben vissza fog térni az EP javaslatáról folytatott vita során felmerülő más jogi kérdésekre is.

II. **JOGI KERET**

3. Az Európai Parlament jogalapként az EUMSZ 223. cikkének (1) bekezdését jelöli meg, mely szerint:

„Az Európai Parlament javaslatot dolgoz ki a tagjainak valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint vagy valamennyi tagállamban közös elveknek megfelelően tartandó, közvetlen és általános választójog alapján történő megválasztásához szükséges intézkedésekre vonatkozóan.

A Tanács az Európai Parlamentnek a tagjai többségével elfogadott egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében egyhangúlag megállapítja a szükséges rendelkezéseket. Ezek a rendelkezések azt követően lépnek hatályba, hogy azokat a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóváhagyták.”

³ 7038/16.

⁴ 14743/15.

⁵ Lásd a 7038/16 dokumentum 40–52. pontját.

⁶ Lásd a 7038/16 dokumentum 61–65. pontját.

III. MEGFELELÉS A SZUBSZIDIARITÁS ELVÉNEK

4. Az EUSZ 5. cikke (3) bekezdésének első albekezdése szerint a „szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”
5. Az EUMSZ 223. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi a Tanács számára, hogy az EP egyetértésével megállapítsa az európai parlamenti képviselők valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint vagy valamennyi tagállamban közös elveknek megfelelően tartandó megválasztásához szükséges rendelkezéseket. Mivel mind az egységes eljárás, mind a valamennyi tagállamra vonatkozó közös elvek értelemszerűen csak uniós szinten állapíthatók meg, az EUMSZ 223. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadandó jogi aktus az Európai Unió működésével kapcsolatos olyan hatáskör gyakorlásába tartozik, amelyet természeténél fogva csak maga az Unió gyakorolhat, aminek következtében a szubszidiaritás elve, továbbá a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. jegyzőkönyv (a továbbiakban: a 2. jegyzőkönyv) nem alkalmazandó⁷.
6. Ezzel együtt úgy tűnik, hogy az EP elfogadja a szubszidiaritás elvének alkalmazását, mivel általánosságban leszögezi, hogy javaslata megfelel a szubszidiaritás és az arányosság elvének (az EP javaslatának (23) preambulumbekkezdése). Amennyiben az EP javaslata nem rendelkezik teljesen egységes választási eljárásról, hanem bizonyos közös elveket állapít meg (lásd az alábbi 16.pontot), amelyeket bizonyos esetekben nemzeti rendelkezésekkel kell kiegészíteni (amint azt maga a javaslat 3. cikkének (1) bekezdése is jelzi), meg kell indokolni a jogalkotónak a szabályozási beavatkozás intenzitására vonatkozó választását, lényegében alkalmazva a szubszidiaritás és az arányosság elvét.

⁷ Lásd ebben az értelemben a 2022. február 16-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítéletet, C-157/21, EU:C:2022:98, 241. pont.

7. E célból a 2. jegyzőkönyv 5. cikke megkövetelné az EP-től, hogy jogalkotási aktusának tervezetét a szubszidiaritás és az arányosság elvére tekintettel részletes nyilatkozattal indokolja, amelyet „*minőségi és – ahol csak lehetséges – mennyiségi mutatókkal kell alátámasztani*”. Az EP javaslatának ezen kívül „*adatokat kell tartalmaznia a tervezet előrelátható pénzügyi hatásairól*”, továbbá „*figyelembe kell vennie annak szükségességét, hogy az Unióra, a nemzeti kormányokra, a regionális vagy helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre és a polgárookra háruló pénzügyi vagy igazgatási terheket a lehető legkisebbre csökkentsék, és hogy azok arányban álljanak az elérendő célkitűzésekkel*”.
8. Az EP nem adott ilyen részletes nyilatkozatot, ami pedig elengedhetetlen lenne ahhoz, hogy a Tanács és a tagállamok nemzeti parlamentjei⁸ értékelni tudják, hogy a jogi aktus megfelel-e a szubszidiaritás elvének, és végül a Bíróság elvégezhesse a jogi aktus érvényességének felülvizsgálatát, amely kiterjed a szubszidiaritás elvének való megfelelésre⁹, beleértve mind az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdésében meghatározott anyagi jogi követelmények, mind a 2. jegyzőkönyvben megállapított eljárási követelmények tiszteletben tartását¹⁰.
9. Ezért a Tanács felkérheti az EP-t, hogy a javaslatot lássa el további indokolással. Ezzel együtt végső soron a Tanácsra mint az elfogadandó jogalkotási aktus kibocsátójára hárul annak biztosítása, hogy a jogi aktus megfeleljen a szubszidiaritás és az arányosság elvének.

⁸ Öt nemzeti parlament – az ír parlament (12148/22), a svéd parlament (Riksdagen) (10652/22), a Holland Királyság szenátusa (12153/22), a Holland Királyság képviselőháza (12266/22) és a dán parlament (Folketinget) (12267/22) – a 2. jegyzőkönyv 6. cikke alapján indokolással ellátott véleményt adott ki, amelyet az EP a 2. jegyzőkönyv 7. cikkének (1) bekezdésével összhangban köteles figyelembe venni.

⁹ Lásd pl. a 2001. október 9-i Hollandia kontra Európai Parlament és Tanács ítéletet, C-377/98, EU:C:2001:523, 30–33. pont; a 2002. december 10-i British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítéletet, C-491/01, EU:C:2002:741, 180–183. pont; a 2005. július 12-i Alliance for Natural Health ítéletet, C-154/04 és C-155/04, EU:C:2005:449, 104–108. pont.

¹⁰ 2016. május 4-i Lengyelország kontra Európai Parlament és Tanács ítélet, C-358/14, EU:C:2016:323, 113. pont.

10. Ebben az összefüggésben meg kell jegyezni, hogy az EP javaslatának egyes rendelkezései – például a 10. cikkben szereplő, a jelöltek kiválasztására és ezáltal a választásokat megelőző szakaszra vonatkozó rendelkezések – túlmutatnak az európai parlamenti képviselőknek az EUMSZ 223. cikkének (1) bekezdése szerinti „megválasztásához szükséges intézkedések” elfogadásán. E szabályok tekintetében tovább kell bizonyítani a választási eljárással való megfelelő kapcsolatot¹¹, és a Tanácsnak fel kell kérnie az EP-t, hogy e tekintetben nyújtsa be a szükséges indokolást.

IV. A JOGI AKTUS FORMÁJA ÉS AZ ARÁNYOSSÁG ELVÉNEK VALÓ MEGFELELÉS

11. Az EUSZ 5. cikkének (4) bekezdése szerint „[a]z arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.”
12. Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy a Tanács az EUMSZ 223. cikkének (1) bekezdése szerinti hatáskörének gyakorlása során a lehető legszélesebb mérlegelési jogkörrel rendelkezik, és nem köti az EP javaslatának hatálya vagy tárgya¹², így a javasolt jogi aktus formája sem. Az EUMSZ 223. cikkének (1) bekezdése ugyanis nem határozza meg az elfogadandó jogi aktus típusát, csupán azt írja elő, hogy a Tanács „megállapítja a szükséges rendelkezéseket”. Ilyen esetben az EUMSZ 296. cikkének első bekezdése úgy rendelkezik, hogy az intézmények „az alkalmazandó eljárásoknak megfelelően, eseti alapon (...), az arányosság elvével összhangban” választják meg az eszköz típusát, vagyis azt, hogy rendeletet, irányelvet vagy határozatot fogadnak-e el.

¹¹ Lásd ezzel kapcsolatban a Tanács Jogi Szolgálatának 2016. március 15-i véleményét, 7038/16, 42. pont.

¹² Lásd a 2016. március 15-i véleményt, 7038/16, 7. és 8. pont, részletesebb érvekkel.

13. E tekintetben érdemes felidézni, hogy az EUMSZ. 288. cikkében előírt különböző típusú eszközök között van egyfajta fokozatosság egyrészt a szabályozási intenzitásuk tekintetében, másrészt pedig a tagállamok által élvezett mozgáster korlátozásának mértéke tekintetében.
- a) Az EUMSZ 288. cikkének második bekezdése értelmében a rendelet teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a rendelet automatikusan a tagállam jogrendjének részét képezi, anélkül hogy azt bármilyen módon át kellene ültetni¹³. Mindazonáltal a rendelet egyes rendelkezéseinek végrehajtása érdekében szükségessé válhat, hogy a tagállamok végrehajtási intézkedéseket fogadjanak el¹⁴. A Bíróság megállapította, hogy jellegüknél és az uniós jogforrások rendszerében betöltött szerepükénél fogva a rendeletek közvetlen hatállyal bírnak, és mint ilyenek, olyan egyéni jogokat keletkeztethetnek, amelyeket a nemzeti bíróságoknak védeniük kell¹⁵.
- b) Az EUMSZ 288. cikkének harmadik bekezdése előírja, hogy az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. A rendeletekkel ellentétben az irányelvek tehát nem alkalmazandók közvetlenül a tagállamok belső jogrendjében, hanem azokat a nemzeti jogba át kell ültetni¹⁶. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamoknak az irányelvekben szereplő eredmény elérésére irányuló, az irányelvekből fakadó kötelezettsége, valamint az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdése és az EUMSZ 288. bekezdése szerinti azon feladata, hogy megtegyék a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket e kötelezettség teljesítésének biztosítása érdekében, hatáskörük keretén belül a tagállamok minden hatóságára vonatkozik, beleértve az igazságszolgáltatás szerveit is¹⁷. Amennyiben valamely irányelv rendelkezései feltétel nélkülinek és kellően pontosnak tűnnek, azokra a magánszemélyek hivatkozhatnak a nemzeti bíróságok előtt az állammal szemben, amennyiben az elmulasztotta az irányelvet átültetni¹⁸.

¹³ A 2011. július 14-i Bureau national interprofessionnel du Cognac ítélet, C-4/10 és C-27/10, EU:C:2011:484, 66. pont.

¹⁴ 2021. június 15-i Facebook ítélet, C-645/19, EU:C:2021:48, 109. és 110. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

¹⁵ 1971. december 14-i Politi ítélet, 43/71, EU:C:1971:122, 9. pont; 1972. május 17-i Leonesio ítélet, 93/71, EU:C:1972:39, 5. és 22. pont.

¹⁶ 1980. május 6-i Bizottság kontra Belgium ítélet, 102/79, EU:C:1980:120, 12. pont.

¹⁷ 2021. március 17-i UH ítélet, C-64/20, EU:C:2021:207, 31. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

¹⁸ 2011. november 24-i ASNEF és FECEMD ítélet, C-468/10 és C-469/10, EU:C:2011:777, 51. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

c) Az EUMSZ 288. cikkének negyedik bekezdése értelmében a határozat teljes egészében kötelező. Amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl. Ebből következik, hogy a határozat címzettje nem feltétlenül meghatározott személy; lehet általános hatályú. Az intézmények ugyanis határozati formát használnak, amikor a Szerződés olyan rendelkezései alapján fogadnak el jogi aktusokat, amelyek nem követelik meg valamely adott jogi eszköz alkalmazását¹⁹, illetve amikor belső szervezetük céljaira tekintettel²⁰ fogadnak el jogi aktusokat. A tagállamoknak címzett határozatok az érintett állam valamennyi intézményére nézve kötelezőek, beleértve az igazságszolgáltatást is. Ennek megfelelően a nemzeti bíróságok az uniós jog elsőbbsége alapján kötelesek tartózkodni minden olyan nemzeti rendelkezés alkalmazásától, amely akadályozhatja valamely határozat végrehajtását²¹. Bizonyos körülmények között a határozat rendelkezései közvetlen hatállyal bírhatnak abban az értelemben, hogy egy magánszemély hivatkozhat rájuk egy közigazgatási szervvel folytatott jogvitában²². Ennek érdekében meg kell győződni róla, hogy a szóban forgó rendelkezés jellege, háttere és megfogalmazása alkalmas arra, hogy közvetlen joghatást eredményezzen a jogi aktus címzettje és harmadik személyek közötti jogviszonyban²³.

14. A fent említett jogi eszközök közötti választást különösen az arányosság elvének kell vezérelnie, amely megköveteli, hogy az intézkedés egyszerre legyen „megfelelő” a céljai eléréséhez, és ne lépje túl az ehhez „szükséges” mértéket. Amennyiben több megfelelő intézkedés jöhet szóba, a legkevesebb terhet jelentőt kell választani, és az okozott hátrányok nem lehetnek aránytalanok az elérni kívánt célokhoz képest²⁴.

¹⁹ Lásd például az Európai Parlament tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány módosításáról szóló, 2018. július 13-i (EU, Euratom) 2018/994 tanácsi határozatot (HL L 178., 2018.7.16., 1. o.).

²⁰ Lásd például a Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról szóló, 2009. december 1-jei 2009/937/EU tanácsi határozatot (HL L 325., 2009.12.11., 35. o.), valamint az EU-minősített adatok védelmét szolgáló biztonsági szabályokról szóló, 2013. szeptember 23-i 2013/488/EU tanácsi határozatot (HL L 274., 2013.10.15., 1. o.).

²¹ 1987. május 21-i Albako ítélet, 249/85, EU:C:1987:245, 17. pont; 2020. április 30-i D.Z. ítélet, C-584/18, EU:C:2020:324, 49–63. pont.

²² 1987. május 21-i Albako ítélet, 249/85, EU:C:1987:245, 10. pont.

²³ 1970. október 6-i Grad ítélet, 9/70, EU:C:1970:78, 6. pont.

²⁴ Lásd pl. a 2019. április 30-i Olaszország kontra Tanács ítéletet, C-611/17, EU:C:2019:332, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot; a 2019. december 3-i Cseh Köztársaság kontra Európai Parlament és Tanács ítéletet, C-482/17, EU:C:2019:1035, 76. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

15. Mint fentebb említettük, az EUMSZ 223. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi a Tanács számára, hogy az európai parlamenti képviselők megválasztásához szükséges rendelkezéseket úgy állapítsa meg, hogy a választás vagy valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint, vagy valamennyi tagállamban közös elveknek megfelelően történjen. Ez a két lehetőség eltér egymástól az uniós szinten elfogadott rendelkezések szabályozási intenzitásának tekintetében.
- Ha a Tanács az egységes eljárás bevezetése mellett döntene, akkor a rendelet lehet a legmegfelelőbb eszköz. Az európai parlamenti képviselők megválasztására vonatkozó, valamennyi tagállamban egységes eljárás ugyanis nagy fokú harmonizációt igényel, ami a fentiekben (a 13. pont a) alpontjában) ismertetett jellemzői miatt leginkább rendelet révén érhető el²⁵.
 - Ha ezzel szemben a Tanács a közös elvek meghatározására korlátozná szabályozói beavatkozását, a jogi aktus kevésbé mélyrehatóan szabályozó formája, például irányelv vagy határozat lehet megfelelő, mivel ezek hagynának némi mozgásteret a tagállamok számára az uniós szinten meghatározott közös elvek megvalósításának formáját és módszereit illetően.

²⁵ Meg kell azonban jegyezni, hogy mivel az EUMSZ 223. cikkének (1) bekezdése kifejezetten lehetővé teszi a Tanács számára, hogy egységes eljárást határozzon meg, ezt a lehetőséget az arányosság elve alapján nem lehet eleve kizárni.

16. Az EP javaslatának 1. cikkéből következik, hogy az európai parlamenti képviselők megválasztására vonatkozó rendelkezéseket úgy kívánja megállapítani, hogy a választás „*a 15. cikkben hivatkozott uniós szintű választókerület tekintetében egységes választási eljárás és az összes tagállam által követett közös alapelvek*” szerint történjen. Az EP javaslata azonban lényegében az egységes eljárás és a közös elvek elemeinek elegyét tartalmazza, mind az uniós szintű választókerület, mind a nemzeti választókerületek vonatkozásában.
- Az egységes eljárás elemeit meghatározó rendelkezések közé tartoznak például a választójog (4. cikk (1) és (2) bekezdése), a választhatóság joga (5. cikk), a választói névjegyzékek létrehozása (9. cikk), a jelöltlisták benyújtása (11. cikk), a választási rendszer (12. cikk), a választás napja (19. cikk) és az Európai Választási Hatóság (28. cikk) területeinek szabályozását célzó rendelkezések.
 - A közös elveket meghatározó rendelkezések, amelyek hagynak némi mozgásteret a tagállamok számára ezen elvek megvalósítása tekintetében, egyebek között a kettős szavazás megelőzésére (4. cikk (3) bekezdése), a szavazati jog gyakorlására (6. cikk), az akadálymentességre (7. cikk), valamint a levélszavazás megbízhatóságát és titkosságát biztosító intézkedésekre (8. cikk (1) bekezdése) vonatkoznak.
17. Látható, hogy az EP javaslatának az egységes eljárás elemeit meghatározó rendelkezései számukat és jelentőségüket tekintve túlsúlyban vannak, így a jelenlegi szöveg fényében a rendeleti forma megfelelőnek tűnik.

18. A Tanács azonban – széles mérlegelési jogkörének gyakorlása során – elfogadhat olyan jogi aktust is, amely az egységes eljárás elemeinek és a közös elveket megállapító elemeknek az elegyét tartalmazza, ám az EP által javasolt egyensúlyhoz képest módosíthat a kétféle elem egyensúlyán. Végso soron tehát a megfelelő típusú jogi aktus kiválasztása a jogi aktus végleges tartalmától és az uniós jogalkotó által követett szabályozás intenzitásának kívánatos szintjétől függ. E választás indokait a jogi aktus preambulumbekkezdéseiben kell kifejeteni annak érdekében, hogy a Bíróság gyakorolhassa felülvizsgálati jogkörét (lásd a fenti 8. pontot és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
19. Meg kell jegyezni továbbá, hogy az uniós jog elsőbbségének elve²⁶ értelmében az intézmények közvetlenül alkalmazandó intézkedései, beleértve különösen a rendeleteket és a tagállamoknak címzett határozatokat, automatikusan alkalmazhatatlanná teszik a hatályos nemzeti jog bármely ellentétes rendelkezését, és kizárják az új nemzeti jogalkotási intézkedések elfogadását, amennyiben azok összeegyeztethetetlenek lennének az uniós rendelkezésekkel²⁷. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jog valamely rendelkezésével összeegyeztethetetlen rendelkezéseknek a tagállami szabályozásban történő megtartása kétértelműséget és bizonytalanságot eredményez a tekintetben, hogy a magánszemélyek hivatkozhatnak-e az uniós jogra. Az ilyen rendelkezések fenntartása tehát azt jelenti, hogy az adott állam nem teljesíti a Szerződésből eredő kötelezettségeit²⁸. Érdemes továbbá felidézni, hogy a kötelező erejű uniós jogi aktus típusától függetlenül a tagállamok általános kötelezettsége, hogy „elfogadják [az ilyen jogi aktusok] végrehajtásához szükséges intézkedéseket” (az EUMSZ 291. cikkének (1) bekezdése).

²⁶ Lásd az 1964. július 15-i Costa kontra E.N.E.L. ítéletet, 6/64, EU:C:1964:66.

²⁷ 1978. március 9-i Simmenthal ítélet, 106/77, EU:C:1978:49, 17. pont.

²⁸ 2001. január 18-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-162/99, EU:C:2001:35, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

V. AZ UNIÓS SZINTŰ VÁLASZTÓKERÜLET ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉGE AZ EUSZ 14. CIKKÉNEK (2) BEKEZDÉSÉVEL

20. Az EP javaslatának (9) preambulumbekzdése szerint „*az európai választások demokratikus és páneurópai dimenziójának megerősítése érdekében a nemzeti választókerületek mellett létre kell hozni egy olyan uniós szintű választókerületet, amelyben a listák élén az egyes politikai családoknak a Bizottság elnöki tisztségére megnevezett jelöltjei állnak.*”
21. Az európai parlamenti javaslat 12. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Európai Parlament tagjainak megválasztásakor minden választó két szavazatot adhat le: egyet a nemzeti választókerületben, egyet pedig az uniós szintű választókerületben.
22. A parlamenti javaslat 15. cikkének (1) bekezdése a következő:
- „Az Európai Unió teljes területe egy választókerületet alkot, amelyből 28 európai parlamenti képviselőt választanak meg az e rendelet hatálybalépését követő első európai parlamenti választáson.*
- Az ezt követő európai parlamenti választások során az uniós szintű választókerület méretét az Európai Parlament összetételének megállapításáról szóló európai tanácsi határozat határozza meg.*”
23. Függetlenül attól a kérdéstől, hogy a javasolt uniós szintű választókerület összeegyeztethető-e az EUSZ 14. cikke (2) bekezdésének első albekezdésével – amit a továbbiakban még megvizsgálunk –, már most meg kell jegyeznünk, hogy az EP javaslata 15. cikkének (1) bekezdése nem tartja tiszteletben az Európai Tanács és a Tanács közötti, a Szerződésekben előírt hatáskörmegosztást.
24. Az EUSZ 14. cikke (2) bekezdésének második albekezdése kimondja, hogy „*az Európai Tanács, az Európai Parlament kezdeményezésére és vele egyetértésben, az első albekezdésben említett alapelvek tiszteletben tartásával egyhangúlag elfogadott határozatban meghatározza az Európai Parlament összetételét.*” Az uniós szintű választókerület mérete közvetlen hatást gyakorol az EP összetételére, mivel meghatározza, hogy hány képviselői helyet nem osztanak ki az egyes tagállamoknak. Az uniós szintű választókerület méretének meghatározása ezért az EUSZ 14. cikke (2) bekezdésének második albekezdésében meghatározott eljárás szerint eljáró Európai Tanács hatáskörébe tartozik.

25. Ezzel szemben az EUMSZ 223. cikkének (1) bekezdése képezi annak jogalapját, hogy a Tanács az említett cikkben előírt különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadja az Európai Parlament „tagjainak (...) közvetlen és általános választójog alapján történő megválasztásához szükséges” intézkedéseket. E rendelkezés értelmében tehát a Tanács megállapíthatja a választási eljárásra vonatkozó rendelkezéseket, beleértve az európai parlamenti képviselőknek az uniós szintű választókerületben történő megválasztására alkalmazandó szabályokat, de nem határozhatja meg ennek az uniós szintű választókerületnek a méretét, ami ugyanis az Európai Tanács előjoga. Az EP javaslata 15. cikkének (1) bekezdését ezért ennek megfelelően módosítani kell, és az Európai Tanácsnak az EUSZ 14. cikke (2) bekezdésének második albekezdésével összhangban eljárva kellő időben el kell fogadnia az uniós szintű választókerület méretének meghatározásáról szóló határozatot. Ezzel szemben az európai parlamenti képviselőknek az uniós szintű választókerületből történő megválasztásához szükséges rendelkezésekhez (az EP-javaslat 15. cikkének (2)–(13) bekezdése), valamint az európai parlamenti javaslat minden egyéb olyan rendelkezéséhez, amely az európai parlamenti képviselőknek a nemzeti választókerületekben és az uniós szintű választókerületben történő választására egyaránt alkalmazandó, megfelelő jogalap az EUMSZ 223. cikkének (1) bekezdése.
26. Az EP-javaslat 15. cikkének (3) bekezdése értelmében a 2. cikkben meghatározott valamennyi európai választási formáció benyújthat uniós szintű listákat, amelyek az uniós szintű választókerületből megválasztandó európai parlamenti képviselők számával megegyező számú jelöltet tartalmaznak. Az EP-javaslat 2. cikkének 9. pontjában található fogalommeghatározás szerint az uniós szintű lista „egy európai választási formáció által az uniós szintű választókerületben állított jelöltlista”.
27. Ez felveti azt a kérdést, hogy az uniós szintű választókerület összeegyeztethető-e az EUSZ 14. cikke (2) bekezdésének első albekezdésével; az EP a jogalkotási állásfoglalásában foglalkozott ezzel a kérdéssel, és úgy vélte, hogy igen, összeegyeztethető a Szerződéssel²⁹.
28. Az EUSZ 14. cikke (2) bekezdésének első albekezdése a következőképpen rendelkezik:
- „Az Európai Parlament az Unió polgárainak képviselőiből áll. A képviselők száma – az elnököt nem számítva – nem haladhatja meg a hétszázötvenet. A polgárok képviselete arányosan csökkenő módon valósul meg, ahol a tagállamonkénti alsó küszöbérték legalább hat tag. Egyik tagállamnak sem lehet több, mint kilencvenhat képviselői helye.”*

²⁹ Lásd az EP jogalkotási állásfoglalásának 19. pontját.

29. Mivel ez a rendelkezés több feltételt is előír az EP összetételével kapcsolatban, érdemes mindegyiket külön-külön megvizsgálni.

A. Az Unió polgárainak képviselete (első mondat)

30. Az EUSZ 14. cikke (2) bekezdése első albekezdésének első mondata kimondja, hogy „*az Európai Parlament az Unió polgárainak képviselőiből áll*”³⁰. Ez az EUSZ 10. cikkének (2) bekezdéséből következik, amely szerint „*az Unió szintjén a polgárok [azaz az EUSZ 9. cikkében és az EUMSZ 20. cikkének (1) bekezdésében meghatározott polgárok] közvetlen képviselete az Európai Parlamentben valósul meg*”. Mindkét rendelkezés a korábbi EK-Szerződés 189. cikkét váltotta fel, amely a Lisszaboni Szerződést megelőzően kimondta, hogy az Európai Parlament „*a Közösségben egyesült államok népeinek képviselőiből áll*”.
31. E rendelkezések fényében egyértelmű, hogy mind a nemzeti választókerületekben megválasztandó európai parlamenti képviselők, mind pedig az uniós szintű választókerületben megválasztandó képviselők az Unió polgárait képviselik. Az EP-javaslat 12. cikkének (2) bekezdése ugyanezt mondja ki, amikor úgy rendelkezik, hogy az Európai Parlament képviselőit „*az Unió polgárainak képviselőiként az arányos képviselet elve alapján kell megválasztani valamennyi nemzeti választókerületben és az uniós szintű választókerületben is*”. Ebből az következik, hogy az EP-javaslatnak az uniós szintű listáról szóló rendelkezései tiszteletben tartják az EUSZ 14. cikke (2) bekezdése első albekezdésének első mondatában megállapított feltételt, mely szerint az EP „*az Unió polgárainak képviselőiből áll*”.

³⁰ Ezzel kapcsolatban lásd még a 2021. október 6-i Riviére a.o kontra Parlament ítéletet, T-88/20, EU:T:2021:664, 49. pont.

B. Legfeljebb 751 parlamenti képviselő (második mondat)

32. Az EUSZ 14. cikke (2) bekezdése első albekezdésének második mondata úgy rendelkezik, hogy az európai parlamenti képviselők száma „– az elnököt nem számítva – nem haladhatja meg a hétszázötvenet”.
33. Mivel jelenleg 705 európai parlamenti képviselő van, ez azt jelenti, hogy az Európai Tanács dönthet úgy, hogy legfeljebb 46 képviselő választható meg az uniós szintű választókerületből. Az uniós listáról az EP javaslata szerint megválasztandó 28 európai parlamenti képviselővel együtt tehát a képviselők száma nem haladná meg az összesen 751 képviselőben megállapított maximális értéket. Mivel az EUSZ 14. cikke (2) bekezdésének második albekezdésével összhangban az Európai Tanács rendelkezik hatáskörrel az uniós szintű választókerület méretének megállapítására, jövőbeli határozatában természetesen neki kell majd biztosítania a fenti feltétel tiszteletben tartását.

C. A polgárok képviselete arányosan csökkenő módon valósul meg, ahol a tagállamonkénti alsó küszöbérték legalább hat tag, továbbá egyik tagállamnak sem lehet több, mint kilencvenhat képviselői helye (harmadik és negyedik mondat)

34. Az EUSZ 14. cikke (2) bekezdése első albekezdésének harmadik és negyedik mondata úgy rendelkezik, hogy „a polgárok képviselete arányosan csökkenő módon valósul meg, ahol a tagállamonkénti alsó küszöbérték legalább hat tag. Egyik tagállamnak sem lehet több, mint kilencvenhat képviselői helye.”

35. Az EUSZ 14. cikke (2) bekezdésének alkalmazására vonatkozó elveket az Európai Parlament összetételének megállapításáról szóló, 2018. június 28-i (EU) 2018/937 európai tanácsi határozat³¹ 1. cikke a következőképpen határozza meg:

- „– az európai parlamenti helyek számszerű elosztásának teljes mértékben fel kell használnia az EUSZ-ben az egyes tagállamokra meghatározott alsó és felső küszöbértékeket annak érdekében, hogy a lehető legjobban tükrözze az egyes tagállamok népességének számát,
- a csökkenő arányosság a következőképpen határozandó meg: az egyes tagállamok népessége és képviselői helyeinek száma közötti arány az egész számra kerekítés előtt az adott tagállam népessége tekintetében annak függvényében változik, hogy egy népesebb tagállam európai parlamenti képviselője több polgárt képvisel, mint egy kevésbé népes tagállam képviselője, és fordítva, minél népesebb egy tagállam, annál nagyobb a jogosultsága az európai parlamenti képviselői helyek nagy számára,
- az európai parlamenti helyek számszerű elosztásának tükröznie kell a tagállamokban bekövetkezett demográfiai változásokat.”

³¹ HL L 165I., 2018.7.2., 1. o.

36. Az EP-javaslat 15. cikkének (9) és (10) bekezdése olyan rendszert ír elő, amely az uniós szintű listákon belül a tagállamok népessége alapján meghatározott három csoport közötti egyensúlyt hivatott biztosítani³². Feltételezve, hogy az uniós szintű választókerület 28 képviselői hellyel rendelkezik, az EP-javaslat 15. cikkének (10) bekezdése szerint a listán felváltva szerepelnek az egyes tagállamcsoportok valamelyik tagállamában lakóhellyel rendelkező jelöltek egészen a 14. helyig, amely a gyakorlatban valószínűleg az egyes listákról megválasztott képviselők maximális száma lenne. Amint azt az EP javaslatának II. melléklete szemlélteti, ez biztosítani fogja a helyek méltányos elosztását a tagállamok három „kosara” között, nevezetesen az öt legnépesebb tagállam csoportja (A. csoport, 37,9 millió és 83,1 millió közötti népességgel), a tíz közepes méretű tagállam csoportja (B. csoport, 6,9 millió és 19,3 millió közötti népességgel) és a tizenkét kisebb tagállam csoportja (C csoport, 0,5 millió és 5,8 millió közötti népességgel) között.
37. E rendszer célja az uniós választókerületben megválasztott európai parlamenti képviselők közötti földrajzi egyensúly biztosítása, egyúttal azonban tiszteletben tartja a csökkenő arányosság elvét is. Az EUSZ 14. cikke (2) bekezdésének első albekezdése – amit az (EU) 2018/937 európai tanácsi határozat 1. cikkének második francia bekezdése kifejt – nem határozza meg pontosan, matematikailag ezt az elvet, hanem lényegében csupán érdemi összhangot kíván biztosítani az egyes tagállamok népessége és az egyes tagállamok polgárait képviselő európai parlamenti képviselők száma között, tükrözve a tagállamokban bekövetkező demográfiai fejleményeket is.

³² E rendszer lényege, hogy az uniós szintű listák három képviselői helyből álló szakaszokra oszlanak. E három helyet – az I. mellékletben az érintett tagállamok népessége alapján meghatározott – három tagállamcsoportból származó egy-egy jelöltnek kell betöltenie. A három tagállamcsoport bármelyik tagállamában lakóhellyel rendelkező jelöltek sorrendje a három képviselői helyből álló listaszakaszokban egészen a 14. helyig váltakozik. Lehetséges tehát, hogy az e szakaszokban szereplő jelöltek az érintett tagállamcsoport (A, B és C) ugyanazon tagállamából származzanak. A 15. helytől a 28. helyig már nincs korlátozás a három helyből álló szakaszokon belül a jelöltek sorrendjére vonatkozóan. Ezeket a számadatokat természetesen módosítani kellene, ha az Európai Tanács eltérő méretű uniós szintű választókerületről határozna.

38. Úgy tűnik, hogy az EP által javasolt rendszer biztosítja ezt az érdemi összhangot. A fenti 36. pontban ismertetett rendszer ugyanis biztosítja, hogy az uniós szintű választókerületben megválasztott, az öt legnépesebb tagállam (A. csoport) egyikében lakóhellyel rendelkező európai parlamenti képviselők több polgárt képviseljenek, mint a tíz közepes méretű tagállamban (B. csoport) lakóhellyel rendelkező képviselők, akik viszont szintén több polgárt képviselnek, mint a tizenkét kisebb tagállamban (C. csoport) lakóhellyel rendelkezők, és így teljesül az (EU) 2018/937 európai tanácsi határozat 1. cikkének második francia bekezdésében meghatározott első feltétel. Emellett ez a rendszer azt is biztosítja, hogy a népesebb tagállamokban lakóhellyel rendelkezők közül nagyobb számban kerüljenek ki az uniós szintű választókerületben megválasztott európai parlamenti képviselők, mint a kevésbé népes tagállamokban lakóhellyel rendelkezők közül, és ezáltal teljesül az (EU) 2018/937 európai tanácsi határozat 1. cikkének második francia bekezdésében meghatározott második feltétel. Az EP továbbá azt tervezi, hogy az uniós szintű választókerületben megválasztandó európai parlamenti képviselők száma viszonylag alacsony legyen (az összesen 733 képviselőből 28). Így továbbra is ténylegesen érvényesülni fog az EUSZ 14. cikke (2) bekezdésének első albekezdésében előírt csökkenő arányosság elve.
39. Mindenesetre az Európai Tanács feladata, hogy az EUSZ 14. cikke (2) bekezdésének második albekezdésével összhangban az Európai Parlament kezdeményezésére és egyetértésével egyhangúlag meghatározza az uniós szintű választókerületben megválasztandó európai parlamenti képviselők számát olyan módon, amely véleménye szerint tiszteletben tartja az EUSZ 14. cikke (2) bekezdésének első albekezdésében említett elveket, és szükség esetén megfelelően kiigazítsa az e rendelkezés alkalmazására vonatkozóan az (EU) 2018/937 európai tanácsi határozat 1. cikkében megállapított elveket.

40. Azt is meg kell jegyezni, hogy – amint az a nemzeti választókerületek esetében is történik – az uniós szintű listákon szereplő jelöltek egy bizonyos tagállamhoz rendelésének a kritériuma nem az állampolgárság, hanem a lakóhely (lásd az EUMSZ 20. cikke (2) bekezdésének b) pontját és az EP-javaslat 15. cikkének (10) bekezdését). A három helyből álló szakaszok létrehozásának az a célja, hogy a különböző népességű tagállamokban szavazó polgárok megfelelően képviseltethessék magukat anélkül, hogy meghatározott módon előre rögzítve lenne a valamely adott tagállamban lakóhellyel rendelkező jelölt által a listán elfoglalt pozíció. Minden egyes európai választási formáció maga határozza meg az uniós szintű listája három helyből álló szakaszain belül a jelöltek sorrendjét (lásd az EP-javaslat 15. cikkének (10) bekezdését).
41. Meg kell még vizsgálnunk, hogy az uniós szintű választókerület bevezetése összeegyeztethető-e az EUSZ 14. cikke (2) bekezdése első albekezdésének negyedik mondatával, amely szerint „*egyik tagállamnak sem lehet több, mint kilencvenhat képviselői helye*”.
42. Ennek érdekében az EUSZ 14. cikke (2) bekezdése első albekezdésének első és negyedik mondatát együttesen kell értelmezni.
43. Az EUSZ 14. cikke (2) bekezdése első albekezdésének első mondata szerint „*az Európai Parlament az Unió polgárainak képviselőiből áll*”, ami – a fenti 30. és 31. pontban kifejtetteknek megfelelően – mind a nemzeti választókerületekben, mind pedig az uniós szintű választókerületben megválasztott európai parlamenti képviselők esetében igaz.
44. Továbbá, az EUSZ 14. cikke (2) bekezdése első albekezdésének negyedik mondatában szereplő megfogalmazást – „*tagállam (...) képviselői helye*” – úgy kell értelmezni, hogy minden tagállam a választások eredményétől függetlenül, garantáltan jogosult előre meghatározott számú, ott lakóhellyel rendelkező európai parlamenti képviselőre. Ezt a garanciát – az EUSZ 14. cikke (2) bekezdésének második albekezdése alapján elfogadott – (EU) 2018/937 európai tanácsi határozat 3. cikke nyújtja, amely minden egyes tagállam tekintetében meghatározza az európai parlamenti képviselők számát.

45. Az európai parlamenti képviselőknek az uniós szintű választókerületben történő megválasztására az EP által javasolt rendszerben azonban nincsenek így leosztva az egyes tagállamokat megillető helyek.

- Először is, ez a rendszer nem azon a kritériumon alapul, hogy egy jelöltnek egy meghatározott tagállamban van-e a lakóhelye, hanem azon, hogy az EP javaslatának I. mellékletében meghatározott három tagállamcsoport valamelyikéhez tartozó egyik tagállamban rendelkezik-e lakóhellyel.
- Másodszor, minden egyes európai választási formáció maga határozhatja meg az uniós szintű listája három helyből álló szakaszain belül a jelöltek sorrendjét (az EP-javaslat 15. cikkének (10) bekezdése).
- Harmadszor, a helyeknek az uniós szintű választókerület összesített eredményei alapján történő, az uniós szintű listákhoz való hozzárendelését a d'Hondt-rendszernek megfelelően kell elvégezni (az EP-javaslat 15. cikkének (12) bekezdése).

46. Mindezek alapján lehetetlen előre meghatározni, hogy a valamely tagállamban lakóhellyel rendelkezők közül hány európai parlamenti képviselőt fognak az uniós szintű választókerületben megválasztani. Ennélfogva az EUSZ 14. cikke (2) bekezdése első albekezdésének negyedik mondata, amely a képviselői helyeknek az egyes tagállamok közötti felosztására vonatkozik, nem értelmezhető úgy, hogy az uniós szintű választókerületben megválasztott európai parlamenti képviselőkre is vonatkozik, hanem csak a nemzeti választókerületekben megválasztott képviselőkre, mivel a képviselői helyeket csak e képviselők tekintetében rendelik hozzá az egyes tagállamokhoz.
47. Ezt az állítást támasztja alá az európai parlamenti javaslat 27. cikkének (2) és (6) bekezdése is, amelynek értelmében az uniós szintű választókerületben megválasztott valamely európai parlamenti képviselő megüresedett helyét az azon jelöltlistán sorrendben következő jelöltnek kell betöltenie, amelyről a képviselőt eredetileg megválasztották. Az új európai parlamenti képviselő így tehát nem ugyanabban a tagállamban fog lakóhellyel rendelkezni, mint az, akinek a mandátuma megszűnt.
48. A fentiek fényében úgy tűnik, hogy az EP által javasolt uniós szintű lista létrehozása megfelel az EUSZ 14. cikke (2) bekezdése első albekezdésének harmadik és negyedik mondatában meghatározott feltételeknek. Mindemellet a jogalkotó megfontolhatja az EP-javaslat 15. cikke szövegezésének javítását, például az uniós szintű választókerületben megválasztandó európai parlamenti képviselők közötti földrajzi egyensúly erősítése érdekében.

VI. A CSÚCSJELÖLTÁLLÍTÁSI ELJÁRÁS (SPITZENKANDIDATEN-ELJÁRÁS)

49. Javaslatának (8) és (9) preambulumbekkezdésében az EP egy csúcstelöltállítási eljárásra (Spitzenkandidaten-eljárás) tesz javaslatot a Bizottság jövőbeli elnökének kiválasztása céljából, amit összekapcsol az uniós szintű választókerület létrehozásával. E preambulumbekkezdésekből lényegében az következik, hogy az európai választási formációk által összeállított uniós szintű listák élén egy-egy olyan személynek kell állnia, akit az egyes politikai családok a Bizottság elnöki posztjára kívánnak jelölni, és aki képes arra, hogy valamennyi tagállamban támogasson egy közös választási programot. Az európai politikai formációk közötti politikai megállapodás alapján azt a csúcstelöltet, akinek az európai politikai formációja a legtöbb mandátumot szerezte meg, kell elsőként azzal a feladattal megbízni, hogy az újonnan megválasztott Parlamentben többségi koalíciót alakítson ki a Bizottság elnöki tisztségére jelölendő személlyel kapcsolatban. Továbbá, „a jelölési folyamat során történő tájékoztatás érdekében az Európai Tanács elnökének konzultálnia kell az európai politikai formációk és parlamenti csoportok említett vezetőivel. A csúcstelölti folyamatot hivatalossá lehetne tenni az európai politikai formációk közötti politikai megállapodás, valamint a Parlament és az Európai Tanács közötti intézményközi megállapodás révén” (lásd a (8) preambulumbekkezdés végét).
50. Ezekhez a preambulumbekkezdésekhez nem tartoznak megfelelő rendelkezések a javasolt rendelet rendelkező részében. Egyértelmű, hogy ha a Tanács elfogadná őket, akkor ezt az EP által javasolt eljárásnak a Tanács általi politikai elfogadásaként kellene értelmezni. Ez az eljárás azonban jogilag rendkívül problematikus, a következő okok miatt.
51. Az EUSZ 17. cikke (7) bekezdésének első albekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az európai parlamenti választások figyelembevételével és a megfelelő egyeztetések folytatása után az Európai Tanács minősített többséggel eljárva javaslatot tesz az Európai Parlamentnek a Bizottság elnökének jelölt személyre vonatkozóan. Ezt a jelöltet az Európai Parlament tagjainak többségével választja meg. Ha a jelölt nem kapja meg a szükséges többségi támogatást, az Európai Tanács minősített többséggel egy hónapon belül új jelöltet javasol, akit az Európai Parlament ugyanezen eljárás szerint választ meg.”

52. Ezt a rendelkezést pontosítja a 11. nyilatkozat³³, amely szerint az Európai Parlament és az Európai Tanács képviselői „*az Európai Tanács határozatát megelőzően – a legmegfelelőbbnek ítélt keretek között – lefolytatják a szükséges konzultációkat*”. (...) E konzultációk során „*a Bizottság elnöki posztjára jelöltek szakmai hátterére kell összpontosítani, figyelembe véve az európai parlamenti választásokat*”. A 6. nyilatkozatból³⁴ pedig az következik, hogy „*az Európai Tanács, illetve a Bizottság elnöki posztjának, illetve a (...) főképviselő posztjának betöltésére kijelölt személyek kiválasztása során kellő figyelmet kell fordítani az Unió, illetve a tagállamok földrajzi és demográfiai sokfélesége tiszteletben tartásának szükségességére*”.
53. Ebből először is az következik, hogy az Európai Tanács tesz javaslatot az EP-nek a Bizottság elnökének jelölt személyre. A Tanácsnak nincs szerepe ebben az eljárásban, ezért nem vállalhat az EUMSZ 223. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott valamely jogi aktusban – ráadásul preambulumbekendésekben – politikai kötelezettségeket olyan kérdésekben, amelyeket a Szerződés az Európai Tanács számára tart fenn.
54. Másodszor, az EUSZ 17. cikkének (7) bekezdésében, valamint a 6. és 11. nyilatkozatban (lásd a fenti 52. pontot) meghatározott keretben az Európai Tanács széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a Bizottság elnöki tisztségére jelölt személy megválasztását illetően. A csúcstelölti gyakorlatnak az EP javaslata szerinti bevezetése vagy megerősítése azonban igen jelentősen leszűkítené – akár még meg is szüntetné – ezt a mérlegelési jogkört. Azt a tényt, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az EP a Bizottság elnökének „*megválasztására*”, és nem pedig „*jóváhagyására*” kap felkérést, az EP és a Bizottság közötti kapcsolat politikai dimenziójának kifejeződésekként kell értelmezni, azonban nem érinti az Európai Tanács szerepét és előjogait a Bizottság elnökének kinevezési eljárásában³⁵.
55. A fentiekből az következik, hogy a tervezett csúcstelöltállítási eljárás (Spitzenkandidaten-eljárás) alapjaiban változtatná meg – az Európai Tanács kárára – az Unió alkotmányos felépítését és a Szerződésekben rögzített intézményi egyensúlyt. Az EP javaslatának (8) és (9) preambulumbekendését ezért el kell hagyni.

³³ A Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt nyilatkozat.

³⁴ A Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt nyilatkozat.

³⁵ Lásd ezzel kapcsolatban a Tanács Jogi Szolgálatának 2016. március 15-i véleményét, 7038/16 dokumentum, 27–31. pont.

VII. ÖSSZEGZÉS

56. A fentiekre figyelemmel a Jogi Szolgálat véleménye a következő:

- a) az EUMSZ 223. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadandó jogi aktus az Unió működésével kapcsolatos uniós hatáskörbe tartozik, amelyet jellegénél fogva csak maga az Unió gyakorolhat; ugyanakkor mivel az EP javaslata nem egy teljesen egységes választási eljárásról rendelkezik, viszont bizonyos közös elveket állapít meg, megfelelő indokolásban alá kell támasztani a jogalkotónak a szabályozói beavatkozás intenzitására vonatkozó döntéseit;
- b) a javasolt uniós szintű választókerület összeegyeztethető az EUSZ 14. cikke (2) bekezdésének első albekezdésével;
- c) az EP javaslatának (8) és (9) preambulumbekkezdése, amelyek a Bizottság jövőbeli elnökének kiválasztását szolgáló csúcsjelöltállítási eljárásról (Spitzenkandidaten-eljárás) szólnak, alapjaiban változtatnák meg – az Európai Tanács kárára – az Unió alkotmányos felépítését és a Szerződésekben rögzített intézményi egyensúlyt, ezért el kell hagyni őket.