



Proces sestavování Evropské komise
Informační podklad pro VEZ
říjen 2009

Zpracoval: Parlamentní institut (Jindřiška Syllová, Jana Francová, Helena Bendová, Filip Ficner, Marek Chmel, František Čákr, Daniela Dupláková)

Obsah:

I. OBECNĚ	2
JMENOVÁNÍ KOMISE	2
POČET KOMISAŘŮ	2
AKTUÁLNÍ VÝVOJ	3
II. ÚPRAVA VÝBĚRU KANDIDÁTA NA POST KOMISAŘE VE VYBRANÝCH ČLENSKÝCH STÁTECH	4
ČESKÁ REPUBLIKA	4
RAKOUSKO	4
NĚMECKO	5
DÁNSKO	5
SLOVENSKO	5
MAĎARSKO	5
ŠVÉDSKO	5
ESTONSKO	5
FINSKO	5
ÍRSKO	6
NIZOZEMÍ	6
RUMUNSKO	6
SLOVINSKO	6
VELKÁ BRITÁNIE	6
ŠPANĚLSKO	6
PORTUGALSKO	7
ITÁLIE	7
BULHARSKO	7
LOTYŠSKO	7
LITVA	7
FRANCIE	7
POLSKO	7



I. OBECNĚ

Jmenování Komise

Proces výběru členů Evropské komise (tj. komisařů) je v současné době, tj. před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, upraven ve Smlouvě o Evropském společenství ve znění Smlouvy z Nice. Nejprve je Radou zasedající na úrovni hlav států nebo předsedů vlád kvalifikovanou většinou vybrán předseda Komise. Vybraný kandidát musí být poté schválen Evropským parlamentem. Následně Rada po dohodě s designovaným předsedou přijme kvalifikovanou většinou seznam ostatních osob, které zamýšlí jmenovat členy Komise, sestavený podle návrhů podaných každým členským státem. Nakonec musí být předseda a ostatní členové Komise jako sbor schváleni Evropským parlamentem.

Evropský parlament se snaží svého práva schválit či odmítnout Komisi jako celek využívat v co největší možné míře. V minulosti tak Evropský parlament například uspořádal před hlasováním o Komisi Jacquesa Santera veřejné slyšení, Prodiho Komise musela absolvovat kromě veřejného slyšení ještě rozsáhlý dotazník pro každého jednotlivého kandidáta. Kandidáti na posty komisařů v Barrosově Komisi museli projít tzv. grilováním před členy výboru Evropského parlamentu, který věcně odpovídal jejich navrhovanému portfoliu.

Povinnost kandidátů podrobit se zkoumání Evropského parlamentu není nikde upravena a je vyvozována pouze z možnosti Evropského parlamentu blokovat volbu Komise až do doby, kdy budou splněny jeho požadavky. Této možnosti využil Evropský parlament před pěti lety, kdy odmítl italského kandidáta na místo komisaře pro spravedlnost, bezpečnost a svobodu Rocca Buttiglioneho a vážné výhrady vyjádřil k několika dalším kandidátům.

Po schválení Evropským parlamentem jsou předseda a ostatní členové Komise jmenováni Radou kvalifikovanou většinou.

Lisabonská smlouva zavádí do procesu výběru členů Komise několik změn. Kandidát na předsedu Komise je navrhován Evropskou radou kvalifikovanou většinou Evropskému parlamentu a to „s přihlédnutím k volbám do Evropského parlamentu a po náležitých konzultacích.“ O tomto kandidátovi je hlasováno Evropským parlamentem, pro jeho zvolení je nutné získat většinu všech hlasů evropských poslanců. Pokud není zvolen, navrhne Evropská rada do jednoho měsíce kvalifikovanou většinou nového kandidáta, kterého zvolí Evropský parlament stejným postupem. Další postup – tj. vytvoření seznamu kandidátů na členy Komise a to na základě návrhů jednotlivých členských států po dohodě s předsedou Komise, jeho přijetí Evropskou radou a následné schválení předsedy Komise, ostatních členů Komise včetně vysokého představitele Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku jako celku Evropským parlamentem – zůstává v podstatě nezměněn.

Počet komisařů

Od vstupu v platnost Smlouvy z Nice se Komise skládá z jednoho státního příslušníka z každého členského státu. Zároveň však jeden z protokolů k Smlouvě z Nice (protokol č. 10 o rozšíření, v čl. 4) stanoví, že „počet členů Komise je nižší než počet členských států. Přitom jsou „členové Komise vybíráni na základě rovné rotace, jejíž podrobnosti stanoví jednomyslně Rada. Počet členů Komise určí Rada jednomyslným usnesením. Tato změna nabývá účinnosti dnem začátku funkčního období první Komise po dni přistoupení dvacátého sedmého členského státu



k Unii.“ To znamená, že by se tato úprava měla poprvé použít právě na následující Komisi s funkčním obdobím 2009-2014.

Ke snížení počtu komisařů minimálně o jednoho by nedošlo v případě, že by vstoupila v platnost Lisabonská smlouva. Ta sice s redukcí počtu členů Komise počítala (od 1. listopadu 2014 se Komise včetně předsedy a vysokého představitele Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku měla skládat z takového počtu členů, který by odpovídal dvěma třetinám počtu členských států), ovšem s výhradou, „*nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně o změně tohoto počtu.*“ Takovéto rozhodnutí je již předvídáno – na svém zasedání 11. a 12. prosince 2008 se Evropská rada v reakci na „obavy irského lidu“ dohodla, že „*vstoupí-li Lisabonská smlouva v platnost, bude v souladu s nezbytnými právními postupy přijato rozhodnutí v tom smyslu, že každý členský stát bude mít v Komisi i nadále svého státního příslušníka.*“

Aktuální vývoj

Na červnové Evropské radě se hlavy států a předsedové vlád členských států jednomyslně dohodli na stávajícím předsedovi Komise, tj. na José Manuelu Durao Barrosovi, jako na předsedovi i následující Komise (2009-2014). Zároveň se usnesli, že „*proces určení ostatních osob, které budou jmenovány členy Komise, může být zahájen teprve po vyjasnění právního základu pro postup tohoto určení.*“ Jinými slovy řečeno, seznam kandidátů na jednotlivá portfolia se může začít připravovat až poté, co bude jasné, zda nová Komise bude jmenována na základě stávající úpravy Smlouvy o ES či na základě úpravy obsažené ve Smlouvě o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy.

Zatím posledním krokem v procesu sestavování Komise pro období 2009-2014 bylo schválení José Manuela Durao Barrosa Evropským parlamentem dne 15. září 2009. Pro hlasovalo 382, proti 219 a 117 poslanců se hlasování zdrželo. Podporu získal od největší frakce Evropského parlamentu – EPP-ED, a od ECR, naopak proti jeho znovuzvolení vystupovali především Sociální demokraté a Zelení.



II. ÚPRAVA VÝBĚRU KANDIDÁTA NA POST KOMISAŘE VE VYBRANÝCH ČLENSKÝCH STÁTECH

I v případech, kdy právní řád explicitně neupravuje zapojení parlamentu do výběru kandidáta do Evropské komise, obsahuje právní úprava činnosti parlamentu v evropských záležitostech většinou alespoň obecné ustanovení, které umožňuje vyžádat si informace od vlády v dalších (jinak nespecifikovaných) otázkách, které souvisí s členstvím v Evropské unii.

Česká republika

Vláda nepřijala žádné usnesení ani jiný dokument, který by upravoval postup jednotlivých exekutivních orgánů při výběru kandidátů na člena Evropské komise. Je tedy věcí vlády, jak bude procedurálně v každém jednotlivém případě při výběru postupovat.

Výběr kandidátů na členy Evropské komise v České republice upravuje jediné ustanovení právních předpisů. Podle § 109c jednacího řádu Poslanecké sněmovny:

(1) Vláda předkládá výboru pro evropské záležitosti k projednání personální nominace na evropského komisaře, soudce Evropského soudního dvora a nominace do orgánů EIB a EBRD za Českou republiku.

(2) Personální nominace do orgánů Evropské unie se ve Sněmovně projednají dříve, než o nich vláda přijme konečné rozhodnutí.

Z tohoto ustanovení jednacího řádu PS vyplývá, že vláda je povinna předložit svůj návrh na kandidáta na člena Komise VEZ. Vláda je povinna nerozhodnout o navržení kandidáta vůči orgánům EU dříve, než věc „projedná“ příslušný orgán Poslanecké sněmovny. Slovo „projednat“ by v běžné řeči mohlo znamenat, že stačí, aby se v orgánech sněmovny o věci jednalo a pokud se tak stalo, mohla by podle tohoto jazykového výkladu vláda o navržení kandidáta rozhodnout (a to například i tehdy, pokud by výbor například věc odročil nebo rozhodl, že postoupí projednání plénu). Ovšem ze smyslu odst. 2 (teleologický výklad) a ze systematického zařazení (systematický výklad) spíše vyplývá, že vláda může rozhodnout o kandidátovi až tehdy, kdy Poslanecká sněmovna projednávání dokončí. K tomuto výkladu je třeba se přiklonit.

Ustanovení zároveň znamená, že by orgány Sněmovny měly vyvinout dostatečnou součinnost s vládou a vzájemnou koordinaci, aby věc projednaly tak, aby vláda mohla kandidáta oznámit (z hlediska požadavků EU) včas. Rovněž vláda by měla svůj návrh předložit tak, aby měl výbor (popř. plénum Poslanecké sněmovny, pokud by tam věc VEZ postoupil) dostatek času k řádnému projednání.

Z ustanovení dále vyplývá, že orgány Poslanecké sněmovny nemohou se závaznými účinky určit svého kandidáta ani závazně zakázat kandidáta, kterého vláda pro účely projednání v Poslanecké sněmovně ve výboru navrhla. To však neznamená, že výbor nemůže přijmout například usnesení, že doporučuje vládě výběr přehodnotit nebo že doporučuje navrhnout jiného kandidáta. Pokud vláda neakceptuje usnesení výboru nebo pléna PS, vystavuje se nástrojům odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně (zejména vyslovení nedůvěry).

Rakousko

Podle čl. 23c rakouské ústavy spadá výběr a nominace kandidáta do Evropské komise do pravomoci Spolkové vlády. Vláda však musí dosáhnout dohody s Hlavním výborem Národní



rady. O svém zamýšleném rozhodnutí současně informuje Hlavní výbor Národní rady a prezidenta.

Německo

Německý právní řád navzdory poměrně podrobné úpravě správy evropských záležitostí v Základním zákonu (ústavě) a úpravě vztahu Spolkové vlády a německého parlamentu při výkonu této správy v dalších samostatných aktech neobsahuje ustanovení týkající se způsobu výběru a jmenování kandidáta do Evropské komise. O kandidátovi v praxi rozhoduje vláda (související činnosti provádí převážně ministerstvo zahraničí).

Dánsko

Výběr a nominace kandidáta do Evropské komise je výsadou vlády, přičemž tato výsada není formálně upravena. Rozhodnutí je tudíž na předsedovi vlády, který ale v praxi konzultuje výběr s představiteli jednotlivých stran. Výbor pro evropské záležitosti není v této věci konzultován.

Slovensko

O kandidátovi do Evropské komise rozhoduje vláda, přičemž tato skutečnost není právně zakotvena. Parlament se procesu neúčastní.

Maďarsko

Výběr a nominace kandidáta do Evropské komise je podle čl. 8 zákona LIII. z roku 2004 o spolupráci parlamentu a vlády v záležitostech Evropské unie v pravomoci vlády. Konečné rozhodnutí náleží předsedovi vlády. Parlament může ve Výboru pro evropské záležitosti uspořádat slyšení navrženého kandidáta, avšak o kandidátovi nehlasuje ani nepřijímá formální rozhodnutí ohledně jeho vhodnosti.

Švédsko

Švédský právní řád nezná žádné ustanovení, které by upravovalo způsob výběru a jmenování kandidátů na Evropského komisaře. Za nominaci je odpovědná vláda, parlament se procesu neúčastní.

Estonsko

Estonský parlament nedisponuje žádnou právní bází, na základě které by mohl formálně promlouvat do výběru kandidáta na post evropského komisaře. Tato procedura je upravena v zákoně o vládě, který přiznává toto oprávnění pouze vládě samotné.

Nicméně Výbor pro záležitosti EU parlamentu pořádal slyšení kandidáta na post evropského komisaře, a to ještě před jeho oficiálním schválením vládou jakožto kandidáta Estonska (a sice 15. 9. 2009).

Finsko

Podle článku 93 finské ústavy je vláda odpovědná za přípravu záležitostí týkajících se EU, včetně výběru finských kandidátů do orgánů EU. Vláda o všech kandidátech rozhoduje na svých zasedáních a parlament se tohoto výběrového procesu neúčastní.



Irsko

Na výběr komisaře nemá v Irsku parlament žádný formalizovaný vliv. Navzdory tomu, že je výlučná kompetence vlády v této záležitosti opozicí kritizována, vezme i tentokrát na sebe odpovědnost pouze premiér Cowen. Pouze uvedl, že pokud budou poslanci mít nějaké návrhy či doporučení (a to pouze na privátní bázi), vezme je v potaz, nicméně vládní prerogativa v této oblasti by měla být respektována.

Nizozemí

Dolní komora nizozemského parlamentu nemá žádný právní základ, na základě kterého by jí příslušelo právo spolupodílet se na rozhodování o nominaci na evropského komisaře. Nicméně před 5 lety byla v Dolní komoře pořádána plenární debata o nominaci, zveřejněné vládou, avšak bez účasti kandidáta. Nyní se očekává, že proces výběru proběhne podobně.

Rumunsko

Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny nedisponuje formálními pravomocemi při výběru kandidáta na post evropského komisaře. Tento výbor nicméně pořádal spolu s výbory pro zahraniční záležitosti obou komor parlamentu společné slyšení kandidátů na tento post.

Toto slyšení má sice pouze konzultativní povahu, nicméně vláda se snažila najít konsensus a podporu pro svého kandidáta. Toto slyšení se konalo 31. srpna 2009 a zúčastnil se ho také ministr zahraničních věcí a ministr pro evropské záležitosti.

Slovinsko

Ani jedna komora Slovinského parlamentu nemá žádnou možnost formální ingerence do nominace na post evropského komisaře. V tomto roce vláda 30. července projednala a schválila návrh premiéra (Bohut Pahor), který navrhl Janeze Potočnika. Toto rozhodnutí vlády bylo zasláno Národnímu shromáždění, avšak pouze pro informaci.

Velká Británie

Ve Velké Británii nemá parlament žádnou formální roli při výběru kandidáta na post evropského komisaře. Touto prerogativou disponuje pouze vláda. To ale neznamená, že by Evropský kontrolní výbor nemohl pořádat slyšení jednotlivých kandidátů – bez právně závazných konotací. Doposud se tak však ještě nestalo.

Španělsko

Za výběr a nominaci kandidátů na místo komisaře v Evropské komisi odpovídá vláda. Parlament se tohoto procesu neúčastní. V době, kdy mělo Španělsko jako tzv. velká země v rámci EU v Evropské komisi dva komisaře (tj. před rozšířením EU v roce 2004), bývalo zvykem, že vláda o výběru kandidátů vyjednávala s opozicí. Obě strany navrhovaly po jednom kandidátovi tak, aby byli všeobecně přijatelnými zástupci Španělska a aby nad jejich jmény byla dosažena vzájemná shoda vlády a opozice.



Portugalsko

Za výběr a nominaci kandidátů na místo komisaře v Evropské komisi odpovídá vláda. Parlament se tohoto procesu neúčastní. Způsob výběru kandidátů a jejich nominace do funkcí v orgánech EU upravuje zvláštní zákon (zákon č.43/2006 z 25.10.2006), ovšem z působnosti tohoto zákona jsou vyňaty právě funkce člena Evropské komise a dále členů Výboru regionů a Hospodářského a sociálního výboru.

Itálie

Za výběr a nominaci kandidátů na místo komisaře v Evropské komisi odpovídá vláda. Parlament se tohoto procesu neúčastní.

Bulharsko

Za výběr a nominaci kandidátů na místo komisaře v Evropské komisi odpovídá vláda. Evropský výbor Národního shromáždění pořádá slyšení kandidátů na pozice v orgánech EU, přičemž u osob, které do funkcí v orgánech EU potvrzuje bulharská Rada ministrů, je dána povinnost předstoupit před evropský výbor Národního shromáždění a zodpovědět otázky členů výboru. Tato skutečnost je zakotvena v jednacím řádu Národního shromáždění (článek 110).

Lotyšsko

Za výběr a nominaci kandidátů na místo komisaře v Evropské komisi odpovídá vláda. Parlament se tohoto procesu neúčastní.

Litva

Za výběr a nominaci kandidátů na místo komisaře v Evropské komisi odpovídá vláda, ovšem v této věci je zároveň vyžadováno také schválení nominovaných kandidátů v Parlamentu. Pravomoc schvalovat kandidáty do funkcí v orgánech EU je zakotvena v jednacím řádu litevského Parlamentu jako jedna z kompetencí parlamentních výborů (článek 49; v jednacím řádu není sice explicitně stanoveno, který konkrétní výbor kandidáty schvaluje, nicméně obecně ve všech otázkách týkajících se evropských záležitostí jsou kompetence dány evropskému výboru a zahraničnímu výboru).

Francie

Francouzské Národní shromáždění a Senát nezasahují do procesu výběru Evropského komisaře. Pravomoc nominovat komisaře náleží prezidentovi.

Polsko

Podle tzv. koordinačního aktu (číslo 52, složka 515 z 11. března 2004) o vztazích vlády a parlamentu v záležitostech EU a stávající praxe platí, že se k nominaci na komisaře vyjádří evropský výbor Sejmu (čl. 12 odst. 1). Vláda při oznámení kandidáta musí brát v potaz relevantní lhůty a evropský výbor může svůj názor vyslovit do 21 dnů od předložení kandidatury. Vláda do obdržení vyjádření výboru kandidáta nenominuje (čl. 13 odst. 3).