

Párizstól Lisszabonig: az Európai Bizottság első ötven éve

Ha az európai integráció történetében csak egyetlen intézményt lehetne megnevezni, amely létével és működésével minden időszakban végletesen megosztotta és megosztja ma is a szakmai és szélesebb közvéleményt, akkor kétségtelenül az Európai Bizottság – röviden a Bizottság – a legnyilvánvalóbb jelölt erre a címre. Az Európai Unió végrehajtó testülete elődjével és változásaival együtt egyesek számára a még beteljesületlen remények, mások számára viszont a már nagyon is beteljesült rémálmok megtestesítője. Vannak, akik abban látják az európai együttműködés alapvető problémáját, hogy a Bizottság nem elég merész, hogy éljen az előtte álló lehetőségekkel,¹ míg az ellenkező véleményt osztók éppen az eredeti hivatalnoki küldetés politikaira váltását nehezményezik.²

A RÓMAI SZERZŐDÉS ÉS A POLITIKAI INTEGRÁCIÓ

A gazdasági integráció első lépéseként létrejött Európai Szén- és Acélközösség működésének első éveit többnyire pozitívként értékelték a kor politikai szereplői. A vérszemet kapott föderalisták számára azonban az európai politikai események rövidesen bebizonyították, hogy hosszú még az út az álmaik esetleges megvalósulásáig, amint azt jelezte az Európai Védelmi Közösség 1954-es kudarca.

A megtorpanás láttán a szorosabb európai együttműködésben érdekelt országok visszatértek a sikereesebbnek ítélt gazdasági integráció bővítéséhez. Nem tettek ugyan le arról, hogy hosszabb távon a politikai integráció a cél – ezt maga Robert Schuman is minden kétséget kizáróvá tette³ –, a rövid távú és gyakorlati politikában azonban a megvalósítható cél a gazdasági együttműködés szélesítése maradt.

Így került sor 1957-ben a Római Szerződés aláírására, amely valóban áttörésnek bizonyult az európai szintű gazdasági együttműködés területén. Az EURATOM mellett létrejövő Európai Gazdasági Közösség (EGK) nem csak új területekre terjesztette ki az Európai Szén- és Acélközösség működése során szerzett tapasztalatokat, de egyben új intézményrendszert is kialakított európai szinten. Azt az intézményrendszert, amely az 1967-ben egyesült három intézményrendszer – az EURATOM, az ESZAK és az EGK – közös elődjévé válik, és létrehozta az Európai Közösséget, hogy aztán jogfolytonosan ugyanez az intézményrendszer alakuljon át az Európai Unió intézményrendszerévé 1993-tól.

¹ Altiero Spinelli: *The Eurocrats: Conflict and crisis in the European Community*. John Hopkins University Press, Baltimore, 1966.

² Keith Middlemas: *Orchestrating Europe. The informal politics of European Union 1973-1995*. Fontana Press, London. 1995. 214.

³ Robert Schuman: *For Europe*. Fondation Robert Schuman, Paris, 2010. 93.

Az EGK új intézményrendszerében egyértelműen fel lehet ismerni az előd és mintaadó, az Európai Szén- és Acélközösség intézményeit. Akárcsak ott, az új integrációs szervezetben is létezik bíróság, ahová a vitás esetekben fordulni lehet. Létrejött a parlamenti közgyűlés, amely a kezdetekben szintén a tagállamok törvényhozásainak delegációiból állt. Az EGK-ban is megalakul a tagállamok kormányainak képviselőit tömörítő Tanács, és ugyancsak létrehozzák az európai szintű végrehajtó szervet, amelyet ezúttal nem Főhatóságnak, hanem Bizottságnak neveznek.

Ezen hasonlóságok mellett figyelemre méltó elmozdulások is történtek az intézmények egymás közötti viszonyainak, illetve maguknak az intézményeknek a saját státuszaikkal kapcsolatos szabályozásban. Míg az Európai Szén- és Acélközösségnél nagyon erősen lehe-
tett érezni a szupranacionális logika uralmát, addig ez az EGK-nál már sokkal kiegyenlítet-
tebb a tagállamok nemzeti érdekeinek képviselésével. Ennek fényében különösen érdekessé
válnak azok a változások, amelyek a Bizottság státuszában, hatásköreiben és más közösségi
intézményekhez való viszonyában álltak be a Római Szerződés következtében.

AZ EURÓPAI GAZDASÁGI KÖZÖSSÉG BIZOTTSÁGÁNAK SZÜLETÉSE

A Bizottság – a Főhatósághoz hasonlóan – a végrehajtás szerveként jött létre az Európai Gazdasági Közösség intézményrendszerében. Első pillantásra a különböző elnevezés ellené-
re is mintha azonos intézményről lenne szó. Mind a két testület esetében a rá vonatkozó
joganyag hangsúlyozza az intézmény, valamint tagjainak függetlenségét és szupranacionális
jellegét.

Ahogy a Főhatóság, úgy a Bizottság tagjainak is működésük során elsődlegesen a kö-
zösségi érdeket kell szemük előtt tartaniuk. Nem rendelhetők alá az őket küldő tagállamok
szempontjainak, nem utasíthatók és nem is fogadhatnak el utasítást a tagállamoktól. A ha-
sonlóan szabályozott összeférhetetlenség a más szervekkel szembeni függetlenséget volt
hivatott biztosítani a tisztviselők számára.

A Főhatósághoz képest azonban a Bizottság három fontos ponton is gyengébb pozíciót
kapott. Talán csak jelképes változásnak tűnik, de az intézmények egymás közötti viszonyai-
nak jellegéről sokat elárul, hogy a Főhatóságtól eltérően alakul a Római Szerződés szerint a
Bizottság elnökének megválasztási folyamata. Az előbbinél a testület tagjai választották a
Főhatóság elnökét, akinek mandátuma így a tagállamoktól független legitimáción alapul. A
Bizottság elnökét viszont az új szabályozás szerint a tagállamok konszenzussal jelölik és
választják meg. Ezzel a változással a Bizottság működésének egy fontos befolyásolási lehe-
tősége került a tagállamok kezébe.

Apró, ám fontos eltérés látható a hatásköri szabályozásban is. Míg a Párizsi Szerződés a
Főhatóságot mint szupranacionális testületet döntéshozatali hatáskörökkel is felruházta,
addig a Római Szerződés ezeket a hatásköröket már a Tanácshoz utalta. Az Európai Gazda-
sági Közösség – a későbbi Európai Közösség, majd Európai Unió – Bizottsága a szerződés
értelmében döntéshozatali jogokat nem, csak javaslattevési és végrehajtási hatásköröket
birtokolt. Önmagában ez sem kevés, a Bizottság így is az egyik legfontosabb közösségi in-
tézményként jelenik meg. Fontos különbség azonban, hogy most már egymaga nem lehet az
egész döntéshozatali folyamat ura, hanem együtt kell működnie egy másik intézménnyel.
Nevezetesen a tagállami érdekeket megjelenítő Tanáccsal, amely a döntéshozatali jogokat
gyakorolja.

Végül a Főhatóság tagjaihoz képest ugyancsak változás, hogy a Bizottság tagjai már nem hat, hanem négy évre kapnak mandátumot a hivatalviselésre. A hatéves mandátum az őket küldő tagállamok belpolitikai viszonyaitól nagyobb függetlenséget biztosított a Főhatóság tagjai számára. A hagyományosan négy- vagy ötéves ciklusokra osztott belpolitikához képest a kormányokon átívelő hatéves hivatalviselési időszak erős pozíciót adott, míg a jobbára a kormányzati ciklusokhoz igazodó négyéves mandátum a tagállamok nagyobb rálátását tette lehetővé a Bizottságon belül.

Mindez természetesen nem jelentette a Bizottság, vagy akár a biztosok függetlenségének sérelmét. A jogszabályok mind a Párizsi, mind pedig a Római Szerződésben ugyanúgy garantálják azt, hogy a Bizottság mint testület és a biztosok mint egyének tagállami vagy más érdekektől függetlenül, a saját meggyőződésüknek engedelmessé, a közösségi érdekek alávetve járjanak el. Politikailag azonban ez a három módosítás mégis azt eredményezte, hogy a Főhatósághoz képest a Bizottság gyengébb pozícióba került a tagállamokhoz képest.

Jól érzékelhető tehát az intézményépítés logikájában jelentkező különbség. Az Európai Szén- és Acélközösség intézményrendszerét szupranacionális technokrata logikára építették, ahol a tagállamok hatáskör-átruházását és befolyásukról való lemondását megkönnyítette az, hogy – az integráció kezdeti időszakának lelkesedése mellett – úgy gondolták, az együttműködés kellően technikai lesz ahhoz, hogy a politikai logika ne szükségszerűen jelenjen meg. Az Európai Gazdasági Közösség esetében már nem estek ilyen illúzióba a tagállamok. Meghagyták ugyan az alapvetően neofunkcionalista-technokrata logikát, azonban most már bizonyos stratégiai ellenőrzési pontokon – a Bizottság elnökének kiválasztása, döntéshozatali hatáskörök – biztosították a saját döntő befolyásukat is.

AZ INTEGRÁCIÓ MOTORJA?

Az új hatásköri szabályozás és a létrejött Bizottság tagjainak ambíciói között feszülő ellentét már az EKG működésének kezdeti szakaszában felszínre hozta a végrehajtó testület politikai státuszáról szóló vitát. Jogi szempontból nem volt kétséges a Bizottság helyzete, hiszen a javaslatlételi és végrehajtási jogok kulcsfontosságú szerepet rendeltek a testületnek úgy, hogy a tagállamok a Tanács által fenntartották a döntéshozatali jogokat saját maguknak.

Az ilyen jellegű adminisztratív szerepkörnél azonban erősebb szerepvállalást is megala-
poztak a Római Szerződésnek azon általánosabb megfogalmazásai, amelyek a Bizottságnak az integrációs folyamat lendületben tartását, vagy éppen a testület tagjai számára a közösségi érdek képviselését és előmozdítását határozták meg feladatként. Ez a felhatalmazás különösen erős csábítást jelentett a politikai szerepvállalásra abban az esetben, ha személyes törekvésekkel is egybeestek.

Márpedig az EKG első, Walter Hallstein által vezetett Bizottsága ebből a szempontból a Főhatóságnál sokkal markánsabb szerepre vállalkozott. Walter Hallstein már az 1958. március 19-én, az EKG parlamenti közgyűlésének alakuló ülésén elmondott beszédében világossá tette, hogy a Bizottságot jóval többre szánja a bármilyen erős titkársági szerep betöltésénél. Megfogalmazása szerint a feladat nem kisebb, mint az „emberiség átformalása”. Ennek elérése érdekében a Bizottság szerepvállalása sem értelmezhető csupán a szerződés szoro-

san értelmezett rendelkezéseiből, hanem a Bizottság küldetése „az örökké változó valóság-hoz történő gyakorlatias alkalmazkodás”.⁴

Ezt a széles értelemben felhatalmazást alapozta meg politikailag a Bizottság személyi összetétele is. Ellentétben a Főhatósággal, most már a tagok között jóval több aktív politikai háttérrel rendelkező szereplő is található. Igaz volt ez az erősebb politikai ihletettség a Bizottság első tíz éve meghatározó elnökének, Walter Hallsteinnek a feladatvállalására. Ő maga ugyan korábban politikai szerepet nem, csupán magas közigazgatási pozíciókat töltött be – többek között neki köszönhető a második világháború utáni nyugatnémet diplomácia életre hívása –, ez azonban önmagában olyan erős politikai befolyást is eredményezett, hogy az alakuló európai intézményrendszer politikai profiljának alakításában alapvető szerepet játszhatott. Egy erős pozíciójú elnök pedig önmagában is hatalmi tényezővé tudta tenni a végrehajtó testületet.

Különösen annak köszönhetően, hogy az aktív politikai háttér mellett nagyon erős, az európai integráció jövőjére vonatkozó közös világvélemény is összekötötte az első Bizottság tagjait. Ennek a jövőképek alapvető eleme volt az Európa föderatív jövőjébe vetett hit. A Bizottság többségének meggyőződése volt, hogy a testület feladata nem csak a gazdasági integráció első szakaszának gyakorlati és jogi segítése, hanem az is, hogy alapvető hajtóerő legyen a végső célnak gondolt európai föderáció megalkotásában.

A Bizottság történetének első tíz éve ennek az ambíciónak a bővületében telt. Az első és második Hallstein-bizottságok, egészen az 1967-es új, Jean Rey által vezetett Bizottság megalakulásáig, nyíltan képviselték az Európai Egyesült Államok eszméjét. Hallstein elképzelései szerint az EGK Bizottsága valójában embrionális európai kormány, amelynek minél hamarabb meg kell kapnia a kormányokat hagyományosan megillető státuszt és hatásköröket. Az elképzelés szerint az eredetileg 1966. január 1-jén hatályba lépő úgynevezett egyesítési szerződés, amely összevonta a három önállóan létező – ESZAK, EGK, EURATOM – integrációs intézményrendszert, lett volna az első lépés az így létrejövő egységes európai végrehajtó hatalom kiépítéséhez vezető úton.

Hallstein ehhez a törekvéséhez a Római Szerződés közös piaci menetrendjét, illetve a közös mezőgazdasági politikát akarta felhasználni legitimációs alapként. Ennek keretében kezdeményezte, hogy az intézményrendszerek egyesítésével egy időben térjenek át a konszenzusos döntéshozatalról a többségi döntéshozatalra, valamint a közös mezőgazdasági politika – mint akkori legjelentősebb közösségi szakpolitika – területén a Bizottság hatáskörének jelentős növelésére.

Az eredetileg is létező politikai nézetkülönbség azonban hamarosan nyílt konfliktussá fajult, előidézve ezzel az európai integráció történetének első látványos intézményi válságát. Franciaország ugyanis elnökségi hat hónapjának letöltése után, érzékeltetendő a Bizottság ambíciózus elképzeléseivel szembeni határozott ellenérzéseit, bojkottálni kezdte a Tanács üléseit. Ezt az 1965 júliusától 1966 januárjáig tartó bénultsági időszakot nevezi a szakirodalom az „üres székek politikájának”, amikor a francia bojkott gyakorlatilag megállította a közösségi intézmények működését.

A megoldás végül a luxemburgi kompromisszum elnevezésű megállapodás lett, ahol a Bizottságnak le kellett mondania nagyratörő terveiről, és meghosszabbították a konszenzu-

⁴ Michel Dumoulin (szerk.): *The European Commission. History and Memories of an Institution*. 1. köt. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014. 57.

sos döntéshozatal létét is, amelynek monopolhelyzetét majd csak az 1986-os Egységes Okmány fogja megtörni.⁵

A BIZOTTSÁG EGY KORMÁNYKÖZI EURÓPÁBAN

Az európai integráció első nagy szakaszát lezáró konfliktus főszereplői rövidesen mindannyian távoztak a politika porondjáról. Először Walter Hallstein, akit közmegegyezéssel nem jelöltek két ciklus után újra a Bizottság elnökének, megfosztva őt ezzel attól a lehetőségtől, hogy az első egyesített Bizottság vezetője lehessen. A stafétát a nála sokkal óvatosabb és az európai integráció kevésbé radikális forgatókönyveit támogató Jean Rey vette át.

Nem sokkal tovább maradt azonban hivatalban Hallstein nagy politikai ellenfele, Charles de Gaulle sem, aki 1969-ben egy elveszített népszavazás következtében lemondott köztársasági elnöki posztjáról és véglegesen távozott a francia – és az európai – politikai életből. Utódja, Georges Pompidou elődjénél sokkal rugalmasabban képviselte a hagyományos francia kormányközi logikát.

Miközben az „üres székek politikája” által okozott válság következtében némi csúszással, de az egyesítési szerződés 1967 júliusában hatályba lépett, a fentiek miatt az korántsem hozott olyan mértékű integrációs fordulatot, mint egyesek remélték. Sőt az 1969-es hágai csúcstalálkozó megrendezésével a tagállamok állam- és kormányfőinek rendszeressé váló találkozója egyre inkább kormányközi irányba terelték az integrációs folyamat alakulását. A kormányközi logika erősödése pedig maga után vonta az amúgy is megcsappant önbizalmú Bizottság háttérbe szorulását. Jellege ebben az időszakban a hallsteini vezetéssel összehasonlítva sokkal kevésbé politikai, inkább közigazgatási-hivatalnoki jellegű lett. Noha sem az intézményi státusza, sem pedig a jogszabályi környezete nem változott, a testület felé a tagállamok részéről sugárzott elvárás politikailag sokkal kevésbé markáns, inkább kiszolgáló szerepet határozott meg a Rey-féle Bizottságnak.

Míg a hatvanas évek második felének integrációs válsága a tagállamok egy része számára azt a tanulságot hordozta, hogy a neofunkcionalista integráció bukása a kormányközi integráció eljövételét jelenti, mások szerint az intézmények polgárközeliségének hiánya okozza a problémát.⁶ Ezt a hiányt sokan az Európai Parlamentnek valódi képviseleti intézménnyé tételével kívánták elérni. A folyamat eredményeként a hetvenes évek elején – 1970-ben és 1975-ben – a testület komoly hatásköröket kap a közösségi költségvetés elfogadásában, az évtized végére pedig közvetlenül választott képviseleti szervvé válik.

Ezzel a folyamattal párhuzamosan jelentek meg azok az immáron hivatalos elképzelések is, amelyek az integrációs válságból kivezető utat a közösség parlamentáris demokráciává alakításában látták. Ennek pedig fontos elemeként jelent meg a „kormányserű”, az Európai Parlamentnek felelős Bizottság képe.

⁵ Arató Krisztina – Koller Boglárka: *Európa utazása. Integrációtörténet*. Gondolat, Budapest, 2015. 136.

⁶ David Marquand: *Parliament for Europe*. Jonathan Cape, London, 1979. 115.

JAVASLATOK A BIZOTTSÁG REFORMJÁRA

Az európai állam- és kormányfők az első, 1973-as bővítés után már úgy érezték, hogy a meg-nagyobbodott közösség csak intézményi és szakpolitikai reformok végrehajtása után tud hatékonyan működni a jövőben. Ezért kérték fel 1974 decemberében, a párizsi csúcstalálkozón Leo Tindemans belga kormányfőt, hogy egy éven belül készítsen jelentést a lehetséges intézményi reformokról. Az elkészült Tindemans-jelentés alapvetően föderalista koncepció mentén gondolta át az intézményi szerkezetet.

Javaslatára szerint a Bizottság elnökét a jövőben is az Európai Tanács nevezné ki, ám kinevezésekor meg kellene jelennie az Európai Parlament előtt, s személyét a parlamentnek is meg kellene erősíteni szavazással. További újdonság lenne, hogy a Bizottság tagjainak megválasztásánál annak elnöke sokkal nagyobb hatáskört kapna, amennyiben őket az elnök nevezné ki, a tagállamokkal folytatott konzultációt követően.⁷

1979, az első közvetlen európai parlamenti választások éve két további, az intézményi átalakulás szempontjából fontos reformjavaslatot is hozott. Mindennél jellemzőbb a Bizottság megítélésének romlására, hogy mind a két jelentés abból indult ki, hogy a továbbiakban már tarthatatlan a Bizottság pozícióinak gyengülése, amely így már az integráció további menetét veszélyezteti.

Az ebben az évben készült Spierenburg-jelentés kifejezetten a Bizottság számára készült.⁸ A jelentés javasolatainak középpontjában a bizottsági munka hatékonyságának növelése áll. Ennek jegyében szélesítené az elnök hatásköreit, csökkentené a Bizottságon belüli adminisztratív egységek számát és itt jelenik meg először a biztosok számának csökkentése is, hatékonyságot javító javaslatként.

Hasonló javaslatokat fogalmazott meg az ugyancsak ebben az évben készült, a közösségi intézmények általános reformjával foglalkozó úgynevezett Három Bölcs jelentése.⁹ Megerősítik a hatékonyság növelésének fontosságát, az adminisztratív egységek számának, valamint a biztosok számának csökkentését.

Az immáron közvetlenül választott Európai Parlament politikai ambíciói aztán rövidesen megágyaztak az európai parlamentáris demokrácia elképzeléseinek is, ahol a Bizottság a parlamentnek felelős európai kormány szerepét töltené be. Az Altiero Spinelli kezdeményezésére 1984-ben elfogadott Európai Unióról szóló szerződéstervezet már olyan kapcsolatot vázolt fel, ahol a Bizottság elnökének és tagjainak kinevezését az Európai Parlament a Bizottság programjáról szóló vitát követően szavazással hagyja jóvá, valamint bevezetné a Bizottsággal szemben a bizalmatlansági szavazás intézményét is.¹⁰

Míg a hetvenes és nyolcvanas évek az európai intézményrendszer reformjára vonatkozó elképzelések, az azt követő két évtized a tervek megvalósításának időszaka. Az 1983-tól

⁷ Leo Tindemans: European Union. Report by Mr Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 1. 1976. 31.

⁸ Dirk Spierenburg: *Proposal for Reform of the Commission of the European Communities and its Services*. Report made at the request of the Commission by an Independent Review Body under the chairmanship of Mr Dirk Spierenburg. Brussels, 24 September 1979.

⁹ *Report on European Institutions. Presented by the Committee of Three to the European Council*. (Three Wise Men's Report) Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, October 1979.

¹⁰ European Parliament: *Draft Treaty establishing the European Union*. Directorate-General for Information and Public Relations, Luxembourg, February 1984.

egyre inkább erőre kapó integráció komoly hajtómotorjává válik az 1985-ben hivatalba lépő, Jacques Delors által vezetett Bizottság. Az Európai Egységes Okmány, majd a belső piaci program, a szociális Európa elképzelése, az Európai Unió létrejötte, valamint a közép- és kelet-európai demokratikus átmenetek és a bővítés újabb hullámai: mindezek az események olyan átalakulást eredményeztek az európai belpolitikában, amely értelemszerűen nem hagyta érintetlenül a Bizottság szerepét és karakterét sem.

A BIZOTTSÁG AZ ÁTALAKULÓ EURÓPÁBAN

Jacques Delors 1985-ös hivatalba lépése egyértelműen azt jelentette, hogy két évtized után ismét komoly fajsúlyú politikus áll a Bizottság élén. Olyan ember, aki maga mögött tudhatta az egyik nagy alapító tagállam támogatását, és bizottsági elnöki periódusát megelőzően szocialista politikusként is jelentős szerepet játszott a francia belpolitikában európai parlamenti képviselőként, majd pedig pénzügyminiszterként.

A két Delors-bizottság az 1985–1995 közötti évtizedben valóban alapjaiban változtatta meg az európai integráció intézményrendszerét és annak kereteit. Európai Közösségből Európai Unió lett, az úgynevezett északi bővítéssel újabb tagállamok csatlakoztak a közösséghez, újabb szakpolitikák kerültek európai szintre és megkezdődött a keleti bővítés előkészítése. Ez a rövid felsorolás is jól mutatja, hogy az európai integráció olyan jelentős átalakuláson ment át ebben az időszakban, amely szükségszerűen maga után kellett, hogy vonja az intézményrendszer megváltozását is.

Az 1987-ben hatályba lépett Európai Egységes Okmány tette meg az első lépést ebben a folyamatban. A dokumentum 1992. december 31-ei határidővel tűzte ki célul az egységes belső piaci program megvalósítását. Ennek elérése érdekében hozott bizonyos intézményi változtatásokat, melyek közül a legfontosabb egy új döntéshozatali eljárás – az együttműködési eljárás – kodifikálása, valamint az a tény, hogy a Tanács most már ténylegesen is áttért bizonyos kérdésekben a minősített többségi döntéshozatalra.

A Bizottság intézményi helyzetét kismértékben érintették csak az Egységes Okmány által bevezetett módosítások. Az egységes piaci program és a közösségi szintre került új szakpolitikák azonban jelentősen növelték a végrehajtó testület súlyát, hiszen egyre több szakpolitikai területen játszott a mindennapi működtetésben egyre intenzívebb közvetítő, illetve irányító szerepet. Komolyan nyomott a latba a Bizottság súlyának megítélésénél Jacques Delors személyes politikai befolyása és vezető szerepe.

Az általa vezetett Bizottság az egységes piaci program megvalósításával olyan kezdeményező szerepet szerzett magának, amelyet a későbbiekben sem engedett ki a kezéből. Alig száradt meg a tinta az Egységes Okmányon, máris megkezdődtek a Maastrichti Szerződés előkészületei, amelyet aztán az Amszterdami és a Nizzai Szerződések követtek, már a Delors utáni időszakban.

Ezek a szerződések és szerződésmódosítások mind ugyanazt a célt szolgálták: alkalmasá tenni az integrációs intézményrendszert a bővítés és a mélyítés sokszor egymásnak ellentmondó feladatainak ellátására. Miközben az egymást követő dokumentumok nem bővítették jelentősen a Bizottság hatásköreit, az újonnan felmerülő ügyek kezdeményezésével és intézésével a Bizottság egyre nagyobb politikai súlyt vívott ki magának.

Az egységes piaci program – mint a mélyítés legfontosabb ügye – volt az első nagyobb vállalkozás hosszú idő óta, amelynek a Bizottság főszereplőjévé vált. Adminisztratív kapaci-

tásait jól kihasználva újabb területek meghódítására, fokozatosan vált a bővítés – különösen az úgynevezett keleti bővítés – meghatározó szereplőjévé.

A növekvő súly és az erősödő politikai szerepvállalás egyre nyilvánvalóbbá tette a testület legitimitációs problémáit is. Ha szabadulni akartak azoktól a vádaktól, miszerint a Bizottság arctalan bürokratai egyre nagyobb hatalmat vindikálnak maguknak a tagállamok demokratikusan választott parlamentjeivel és kormányaival szemben, akkor a testület demokratikus legitimitációjának szélesítésében kellett gondolkodni.

A Maastrichti Szerződés nem csak létrehozta az Európai Közösség helyett az Európai Uniót, hanem kialakította annak új, pilléres szerkezetét, amelyet majd a 2007-ben aláírt Lisszaboni Szerződés szüntet meg. Az intézményi reformok keretében átalakította azok egymáshoz való viszonyát, amely különösen a Bizottságnak az Európai Parlamenthez való viszonyában jelentett változást.

A szerződés megteremtette a Bizottság parlament felé viselt politikai felelősségének alapelemét azzal, hogy a Bizottság létrejöttét az Európai Parlament jóváhagyásához kötötte, továbbá megerősítette a Római Szerződés óta már létező bizalmatlansági indítvány intézményét is. Ugyancsak ekkortól – azaz az 1994-es európai parlamenti választás után megalakuló Bizottságtól – vált kötelezővé az Európai Parlament előtti biztosjelölti meghallgatás is.

További elemként azzal is erősítette a Bizottság és a parlament együttműködését, hogy az előbbi mandátumát a parlamenti ciklushoz igazította. Négyről öt évre emelte a Bizottság tagjainak hivatalviselését, és az új testület az európai parlamenti választásokat követően, már az új Európai Parlament támogatásával kezdi meg működését.

Az 1997-ben aláírt Amszterdami Szerződés nem elsősorban a Bizottság státuszában, mint inkább hatásköreiben hozott előrelépést. Azzal, hogy a szerződés egy sor szakpolitikát közösségi szintre emelt, a Bizottságnak a döntéshozatali hatáskörök érintetlenül hagyása mellett is jelentős mértékben nőtt a szerepe.

A növekvő szakpolitikai teher egyre inkább előtérbe állította a bizottsági munka hatékonyságának kérdését. Az eredetileg hat tagállam részvételére megtervezett intézmények – különösen a Bizottság – létszámának radikális emelkedése azzal a veszéllyel fenyegetett, hogy működésképtelenné válik a testület. Éppen ezért a 2001-ben aláírt Nizzai Szerződés előírta, hogy amennyiben a tagállamok száma eléri a 27-et, a Bizottság tagjainak száma ezt nem lépheti túl. A 2007-es Lisszaboni Szerződés tovább csökkentette a bizottsági létszámot azzal, hogy a tagállamok kétharmada jelölhet biztost, és a tagállamok között rotációs rendszerrel kell biztosítani a biztosi delegálás jogát. Jól mutatja a reformok határait, hogy a rendelkezésnek 2014-ben kellett volna életbe lépnie, az Írországnak adott engedmény miatt azonban ez nem történt meg, így a Bizottság ma is a tagállamok számával megegyező taggal bír.

Fontos változás történt ugyanakkor a Nizzai Szerződés hatályba lépésével a Bizottság elnökének kiválasztási folyamatában is. Az addigi konszenzuson alapuló eljárással szemben innentől kezdve a tagállamok minősített többséggel jelölik a Bizottság elnökét.

Ugyancsak a Nizzai Szerződésben kapja meg a Bizottság elnöke azt a hatáskört, hogy az intézmény belső rendjét és szerkezetét saját hatáskörben döntve, szabadon állapítsa meg. Ennek keretében nem csak a belső szervezeti egységek, a főigazgatóságok tagolásáról dönthet önállóan, de immáron az ő hatásköre lesz e Bizottság tagjai közötti feladatmegosztás és a területek szétoztása is.

Miközben a jogszabályi környezet változása az elmúlt hat évtizedben nem módosította radikálisan a Bizottság karakterét az európai intézményrendszerben, a Maastrichti és a Niz-

zai Szerződések fontos pontokon változtatták meg a Bizottság intézményi státuszát. Az Európai Parlament fokozott bevonása a Bizottság megalakításának folyamatába önmagában komoly politikai szerepvállalás felé terelő tényező.

Azzal, hogy az Európai Parlament a bizalmi szavazás révén érvényesíteni tudja a politikai felelősség alapelemeit a Bizottsággal szemben, egyben azt is jelentette, hogy a Bizottságnak is meg kell teremtenie a saját politikai hátterét – tulajdonképpen a hivatalba lépéséhez és a hivatalban maradásához szükséges többséget – a parlamentben. Mindez elkerülhetetlenül vezetett a Bizottság egyre politikaibb jellegű szerepvállalásához is.

A Nizzai Szerződés pedig – ugyanezt a folyamatot erősítve a másik irányból –, azzal, hogy konszenzuskényszer helyett a minősített többséget is elégségesnek definiálta a Bizottság létrejöttéhez, politikailag szintén nagyobb mozgásteret adott a Bizottságnak a Tanáccsal szemben. Ugyancsak fontos a Bizottság elnökének megerősödött vezető szerepe a saját testületén belül. A tény, hogy immáron saját hatáskörben dönthet a szervezeti felépítésről és a tárcák szétosztásáról, ezeken a területeken már a kormányfői szerephez és erőhöz teszi hasonlóvá az elnök szerepét. A Lisszaboni Szerződés újítása, miszerint az Európai Tanács az európai parlamenti választások eredményét is figyelembe veszi a Bizottság új elnökének kijelölésénél, immáron egy új, pártpolitikai elemet is megjelenít a Bizottság létrejöttének folyamatában.

Ezek a változások önmagukban is erősebb politikai szereplővé tették a Bizottságot. A parlamenttel folytatandó erősebb együttműködés, illetve a Tanáccsal szembeni viszonylag nagyobb függetlenség akkor is jelentős szerepváltozást eredményezett, ha önmagában a hatásköri szabályozás nem tette alapvetően különbözővé az ezredforduló Bizottságot az eredetitől.

A változások eredményeként a Bizottság tehát az eddigieknél fokozottabb mértékben vált az európai belpolitika részévé. Ez nemcsak azt jelentette, hogy alakítóként, de időnként elszenvedőjeként is részévé vált az eseményeknek. Az ezredfordulótól ugyanis a Bizottság és az Európai Parlament addigi jobbára technokrata viszonyrendszere rohamosan átpolitikálódott, tovább lökve a Bizottságot a fokozottabb politikai szerepvállalás felé vezető úton.

POLITIKAI VIHAROK

Az európai integráció történetének legnagyobb intézményi nyertese az Európai Parlament. Az eredetileg csupán konzultatív hatáskörökkel bíró testület az Egységes Okmánytól, de különösen a Maastrichti Szerződéstől egyre fontosabb ügydöntő hatásköröket is birtokolva válik megkerülhetetlen intézménnyé. Az előző folyamathoz némileg hasonlóképpen azt is láthatjuk, hogy az Európai Parlament a kilencvenes évektől egyre erősebb hatásköröket szerez a Bizottság demokratikus ellenőrzés alá helyezése terén is.

Az európai polgárság képviseletére való hivatkozás fontos és hatékony elemét képezte hatáskör-bővítési törekvéseinek. Valóban, 1979-től az Európai Parlament volt közösségi szinten az egyetlen közvetlenül választott intézmény, így joggal hivatkozhatott arra, hogy a tagállami kormányok képviselőiből álló Tanács, és a tagállamok által kinevezett tagokból álló Bizottsággal szemben az európai parlamenti képviselők jelenítik meg az európai választópolgárokat, képviselve a demokráciát.

Így érte el a Bizottság fölötti parlamenti ellenőrzés legfontosabb eszközeként azt, hogy a Bizottság elnökének a jelölés után be kell mutatkoznia az Európai Parlamentben, és a Bizottság tulajdonképpeni megalakítását csak azután kezdheti meg, hogy a képviselők jóváhagyják

programtervezetét. Ezt követően a parlament meghallgatja a biztos-jelölteket, majd az egész Bizottság hivatalba lépését is csak az teszi lehetővé, ha a meghallgatások után immáron az egész testület is bizalmat kap.

Legalább ennyire fontos eszköze a parlamentnek a bizalmatlansági indítvány. Ezt egyes biztosokkal szemben nem, csak a Bizottság elnökével szemben tudják előterjeszteni. Ugyanakkor a Bizottság elnökével szemben kinyilvánított bizalmatlanság magával vonja az egész Bizottság bukását. Ez az intézmény – noha egy eset kivételével inkább csak fenyegetést és nem tényleges veszélyt jelentett a Bizottságra nézve – a végrehajtó testület működése fölött gyakorolt parlamenti ellenőrzés legerősebb elemeként a demokratikus legitimitációt volt hivatott megjeleníteni.

Az Európai Parlament Bizottsággal szembeni pozíciója megerősödésének leglátványosabb jele az a bizalmatlansági indítvány volt, amely végül a Jacques Santer által vezetett Bizottság bukásához vezetett 1999-ben. A Santer-bizottságnak már az indulása is nehézkes volt. Az eredetileg a Bizottság elnökének szánt Jean-Luc Dehaene, volt belga miniszterelnök ellen John Major brit kormányfő vétót emelt annak túlságosan föderalista álláspontja miatt. Így esett a választás végül Jacques Santerre, akinek az Európai Parlament előtti helyzetét kezdettől fogva nehezítette, hogy mindenki a nagy előd, Jacques Delors teljesítményéhez mérte terveit.¹¹

Az amúgy is gyengébb pozícióban lévő Bizottság kezdetben kezdeményezően lépett fel egyrészt a munkanélküliség felszámolásában, majd pedig megalkotta az *Agenda 2000* című stratégiai dokumentumot. Ám minden erőfeszítése ellenére 1998-tól egyre nagyobb politikai vihar közepébe került. Az egyre élesedő korrupciós vádak kereszttüzében az Európai Parlament 1999 januárjában bizalmatlansági indítványt nyújtott be a Bizottság ellen.¹² Az indítvány végül nem kapta meg a szükséges többséget, azonban olyan mértékben fogyott el a levegő a Santer-bizottság körül, hogy a testület 1999 márciusában kollektívan benyújtotta lemondását.¹³

A Santer-bizottság bukása maguknak az európai parlamenti képviselőknek is meglepetést okozott. A váratlan siker egyben megsokszorozta a Bizottság fölött gyakorolható ellenőrzéssel kapcsolatos politikai ambícióikat is. A továbblépésre 2004-ben nyílt lehetőség, amikor az európai parlamenti választásokat követően José Manuel Barroso volt portugál kormányfőt jelölték a Bizottság elnökének. A szabályok értelmében ekkor már immáron nemcsak az elnököt, hanem a Bizottság tagjait is meghallgatta előzetesen a parlament, politikai esemény a meghallgatásokból azonban csak ekkortól, 2004-től lett. Rocco Buttiglione olasz, Ingrida Udre lett és Kovács László magyar biztos esetében javasolt az Európai Parlament cserét. Közülük a két előbbi jelölt úgy fejezetten politikai jellegű volt.

Buttiglione esetében a meghallgatása során a homoszexuálisokra és az állítólagosan egyedülálló anyákra vonatkozó mondatai miatt vonta meg tőle a parlamenti baloldal a bizalmat,¹⁴ míg Udrénak a korrupciós vádakra adott válaszait találták nem meggyőzőnek.¹⁵

¹¹ Pierre Gerbet: *The Crisis of the Santer Commission*. 2016. 2.

https://www.cvce.eu/content/publication/2004/6/17/7380f95b-1fb2-484d-a262-d870a0d5d74d/publishable_en.pdf, letöltés: 2018. május 29.

¹² Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Magyar Országgyűlés, Budapest, 2007. 147.

¹³ Gerbet: *The Crisis of the Santer Commission*. i. m. 3.

¹⁴ Rocco Buttiglione nyilatkozata a *Heti Válaszban*. 2004. <http://www.magyarurkurir.hu/hirek/rocco-buttiglione-nyilatkozata-heti-valaszban>, letöltés: 2018. május 30.

A parlament ellenállásának eredményeként az olasz és a lett kormány új biztost jelölt Franco Frattini és Andris Piebalgs személyében, míg Kovács László az eredetileg neki szánt energiaügyi portfólió helyett az adózást kapta meg. A 2004-es eset precedenssé vált. Mára az Európai Parlament Bizottsággal szemben felmutatott erejének jelképe, hogy minden Bizottság megalakulásánál érdemben is beleszólnak annak összetételébe azért, hogy a meghallgatásokat követően legalább egy biztosjelölt lecserélésére kényszerítik a tagállamokat, illetve a Bizottság elnökét.

A Bizottság és az Európai Parlament közötti viszony alakulása jól mutatja, hogy a parlament milyen nagyfokú kreativitással használja fel a szerződésekben szabályozott – sokszor csak formális – jogeseteket arra, hogy azokkal politikai kapcsolatrendszer hozzon létre. A biztosjelöltek meghallgatása mára az egyik legfontosabb politikai eszközévé vált a parlamentnek, amely által a közösségi politikai folyamatokat is alapvetően befolyásolni tudja azzal, ha egy-egy tagállamot biztosjelöltjének visszahívására és egy új kijelölésére kényszerít.

Az ezredfordulóra tehát a Bizottság elkerülhetetlenül a politika által meghatározott dinamikájú térbe került az európai belpolitikában. Nem engedhette már meg magának a pusztán technokrata jelleg luxusát, hiszen összetételét, tevékenységét, sőt tevékenységének megítélését is most már alapvetően befolyásolták az európai politikai folyamatok.

AZ INTEGRÁCIÓ LELKIISMERETE

Valójában ez a folyamat nemcsak az Európai Parlamenttel fennálló kapcsolatrendszer alakulásában értelmezhető. A tagállamok a kilencvenes évektől kezdve terelték a Bizottságot abba az irányba, amely szintén az eddigieknél egyértelműbb politikai szerepvállalás felé mutatott.

Az integráció új lendületeként értelmezett Maastrichti Szerződés előkészületei és a kelet- és közép-európai demokratikus átmenetek egyidejűsége új szempontokat hozott az európai szintű együttműködésbe. A kilencvenes évek elején immáron nem csak az integráció újabb fázisának, a politikai uniónak a megteremtése került fel az európai belpolitika napirendjére, hanem ezzel együtt az újonnan megszületett demokráciák stabilitásának kérdése is.

Miközben az úgynevezett keleti bővítés iránti elkötelezettség sokak tartózkodását is felülírta, jól érezhető volt az Európai Unió politikaiban azon félelem, hogy az új demokráciák – ismeretlenségükkel és instabilitásukkal – leronthatják a nyugati demokráciák, és így az egész politikai unió színvonalát. Jól érezhető ez az aggodalom az Európai Tanács 1993. júniusi koppenhágai ülésén megfogalmazott, a csatlakozni kívánó országokkal szemben állított politikai feltételekben, az úgynevezett koppenhágai kritériumokban.

Mindez, azzal együtt, hogy az Amszterdami Szerződés a 6. és 7. cikkek beiktatásával definiálta az európai együttműködés értékbeli alapjait, valamint meghatározta az azokat megsértő tagállamok elleni fellépést, a Bizottság nemzetállamokkal szembeni fellépésének újabb politikai lehetőségét nyitotta meg. Jellemző módon az első konkrét lépésekre itt is a keleti bővítés folyamata során került sor. A Bizottság által az Agenda 2000 című, 1997-ben elfogadott bővítési anyag óta évente publikált országjelentések nemcsak a gazdasági-fejlettségi,

¹⁵ Latvia names new EU commissioner. 2004. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3974629.stm>, letöltés: 2018. május 30.

hanem a demokrácia minőségével kapcsolatos mutatók révén intézményesen is olyan területre lépett, amely egészen addig hagyományosan tagállami kizárólagos hatáskörbe tartozott.¹⁶

EURÓPAI KORMÁNY?

Amint láthattuk, az Európai Bizottság létének első ötven évében jelentős utat járt be, és most már jó alappal érvelhetünk amellett, hogy az egykori titkárság az ezredfordulóra valóban az európai integráció egyik meghatározó politikai testületévé vált. Az átalakulás ugyanakkor nem egy csapásra zajlott le: politikai események, az integrációhoz fűződő tagállami érdekek mélyülése, de az európai intézmények egymás közötti viszonyainak változása is jelenthetett fordulópontot az események menetében. Mindezek eredményeként a Lisszaboni Szerződés elfogadásának idején már a jogszabályi és a politikai környezet is készen állt arra, hogy a Bizottság a jövőjét a sokkal erősebb politikai szerepvállalás mentén fogalmazza meg.

Felhasznált irodalom:

- Arató, Krisztina – Koller, Boglárka 2015: *Európa utazása: Integrációtörténet*; Budapest: Gondolat
- BBC 2004: Latvia names new EU commissioner; <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3974629.stm>; utoljára letöltve: 2018. május 30.
- Buttiglione, Rocco 2004: Rocco Buttiglione nyilatkozata a Heti Válaszban; <http://www.magyarokurir.hu/hirek/rocco-buttiglione-nyilatkozata-heti-valaszban>; utoljára letöltve: 2018. május 30.
- Carrera, Sérgio – Guild, Elspeth – Hernanz, Nicholas 2013: Rule of law or rule of thumb?: A New Copenhagen Mechanism for the EU; *CEPS Policy Brief*, No. 303, https://www.ceps.eu/system/files/No%20303%20Copenhagen%20Mechanism%20for%20Fundamental%20Rights_o.pdf; utoljára letöltve: 2018. június 25.
- Dumoulin, Michel 2014 (ed.): *The European Commission: History and Memories of an Institution*; Vol.1., Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Report on European Institutions. Presented by the Committee of Three to the European Council* (October 1979); Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities (Three Wise Men's Report)
- EUObserver 2006: Romania makes u-turn on European Commission candidate; <https://euobserver.com/political/22759>; utoljára letöltve: 2018. május 30.
- Európai Bizottság 2014: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret; https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-a1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0023.01/DOC_1&format=PDF; utoljára letöltve: 2018. június 26.
- European Parliament 1984: *Draft Treaty establishing the European Union*; Luxembourg: Directorate-General for Information and Public Relations, February
- Gerbet, Pierre 2016: *The Crisis of the Santer Commission*; https://www.cvce.eu/content/publication/2004/6/17/7380f95b-1fb2-484d-a262-d870a0d5d74d/publishable_en.pdf; utoljára letöltve: 2018. május 29.

¹⁶ Milada Anna Vachudova: *Europe Undivided. Democracy, Leverage, and Integration after Communism*. Oxford University Press, Oxford, 2005. 129.

- Gillingham, John 1991: *Coal, Steel and the Rebirth of Europe, 1945-1955: The Germans and French from Ruhr Conflict to Economic Community*; Cambridge: Cambridge University Press
- Haas, Ernst B.: *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*; Stanford: Stanford University Press
- Horváth, Zoltán 2007: *Kézikönyv az Európai Unióról*; Budapest: Magyar Országgyűlés
- Marini, Adelina 2013: 4 countries want a political troika where there are problems with rule of law; <http://www.euinside.eu/en/analyses/germany-netherlands-finland-denmark-ask-for-a-political-troika>; utoljára letöltve: 2018. június 26.
- Marquand, David 1979: *Parliament for Europe*; London: Jonathan Cape
- Middlemas, Keith 1995: *Orchestrating Europe: The informal politics of European Union 1973-1995*, London: Fontana Press
- Monnet, Jean 2015: *Memoirs*; London: Third Millennium Publishing
- Origo 2010: Visszalépett a botrányba keveredett bolgár biztosjelölt; <http://www.origo.hu/nagyvilag/20100119-rumjana-zseleva-bolgar-eubiztosjelolt-elallt-a-jeloltsegtol.html>; utoljára letöltve: 2018. május 30.
- Schuman, Robert 1950: A Schuman-nyilatkozat; https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_hu; utoljára letöltve: 2018. május 29.
- Schuman, Robert 2010: *For Europe*; Paris: Fondation Robert Schuman
- Spierenburg, Dirk 1979: *Proposal for Reform of the Commission of the European Communities and its Services*; Report made at the request of the Commission by an Independent Review Body under the chairmanship of Mr Dirk Spierenburg; Brussels, 24 September
- Spinelli, Altiero 1966: *The Eurocrats: Conflict and crisis in the European Community*; Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Tindemans, Leo 1976: *European Union: Report by Mr Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council*; *Bulletin of the European Communities*; Supplement 1.
- Tuori, Kaarlo 2016: *From Copenhagen to Venice*; in.: Closa, Carlos – Kochenov, Dimitry (eds.): *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*; Cambridge: Cambridge University Press; pp. 225-247.
- Vachudova, Milada Anna 2005: *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism*; Oxford: Oxford University Press