



AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS FŐSZEREPLŐJE: AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG

TORMA ANDRÁS*

* Egyetemi tanár, rektor emeritus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: andras.torma@uni-miskolc.hu

Absztrakt

Az 1992-ben megkötött Maastrichti Szerződéssel létrehozott Európai Unió a világtörténelemben példa nélkül álló, (nemzet)államok közötti együttműködést valósított és valósít meg. Az EU nem klasszikus nemzetközi szervezet, de nem is föderális állam, hanem valahol a két közjogi kategória között van. Ugyanilyen különleges közjogi helyzet mutatható ki az uniós intézményrendszer egésze, de különösen az európai közigazgatás kulcsszereplője, az Európai Bizottság esetében is. Az értekezés bemutatja a Bizottság történetét, feladat- és hatáskörét, szervezeti struktúráját és működését, majd levonja a szükséges következtetéseket. Arra a kérdésre keresi a választ, hogy az európai közigazgatás főszereplőjeként a Bizottság a korábbiakhoz hasonlóan az integráció motorja, vagy inkább az önös érdekek érvényesítőjeként, inkább annak fékezője, esetleg a jogellenes működés mintaképe?

Kulcsszavak

európai integráció, szuverenitás, európai közigazgatás, uniós intézményrendszer, Európai Bizottság, Lisszaboni Szerződés

Abstract

The European Union, established by the Maastricht Treaty concluded in 1992, implemented and continues to implement cooperation between (nation) states unprecedented in world history. The EU is not a classic international organization, nor it is a federal state, somewhere between the two categories of public law. The same special public law situation can be demonstrated in the EU institutional system as a whole, but especially in the case of the European Commission, the key actor of European public administration. The dissertation presents the Commission's history, tasks and powers, organizational structure and operation, and then draws the necessary conclusions. Are you looking for an answer to the question of whether the Commission, as the protagonist of European public administration, is the engine of integration, as in the past, or rather as an enforcer of self-interests, rather a brake on it, or perhaps a role model for illegal operation?

Keywords

European integration, sovereignty, European public administration, EU institutional system, European Commission, Lisbon Treaty

Más kontinensen élő emberekhez hasonlóan, mi, európaiak is hajlamosak vagyunk a Föld minden történéseit egyoldalúan, csak erről a kontinensről szemlélni és megítélni. Pedig nyilvánvaló, hogy ezáltal soha nem a teljes valóságot, hanem annak csak az egyik –, adott esetben igen keskeny – szeletét érzékeljük. Ennek ellenére nekünk mégis Európa a legfontosabb kontinens, hiszen hazánk, Magyarország is ezen a földrészen fekszik, és múltunk, jelenünk és jövőnk is ide köt minket.

1. Az európai integráció előzményei és kezdetei

Ismereteink szerint *Európa* neve, mint földrajzi fogalom, először a Homérosz (i.e. VIII. sz.) által írott eposzokban jelent meg. Eredetileg csak Közép-Görögországot, később az egész Görögországot, i.e. V. századtól pedig a Görögországtól északra fekvő területeket is emlegették ilyen néven. A kereszténység térhódításával azonban Európa *eszmei-kulturális, és civilizációs közösséggé* nemesedett.¹ Olyanná, amelyhez egyetlen más kontinens sem hasonlítható. Európa azért különleges, mert bár példa nélküli módon sok nép és nemzet, sok állam, sokféle nyelv jellemezi, ennek ellenére mégis egységet, közösséget jelent. Egy magyar szerző szerint: *Európa egység, a sokféleség egysége* (Gazdag, 1999, 104). Ez a sokféleség a történelem folyamán persze gyakran járt ellentétes, sőt, adott esetben „(...) antagonisztikus következményekkel: az egyik az alkotó vitalitás, a másik pedig a romboló hatalomvágy volt” (Weidenfeld, 1998, 4).

Az európai egység gondolata korántsem a XX. században született, legalább is abban az értelemben, hogy az európai kontinensen működő államoknak – az államhatárok felszámolásával – egységesülni kell. Ugyanakkor tény az is, Európa felelős gondolkodóit csak az e földrésről kiindult *két világháború* döbentette rá arra a felismerésre, hogy „Európa szétdaraboltsága, idejét múlt abszurditássá vált” (Schuman, 2004, 34). Nem megengedhető tehát, hogy a jövőben is Európából induljon ki egy újabb világháború! Ehhez pedig, mint Robert Schuman (1886–1963), volt francia miniszterelnök írja: „(...) meg kell szüntetni a háborút létrehozó okokat, fel kell számolni még a kísértést is a háborúskodásra” (Schuman, 2004, 42).

A történelem arra tanította meg az emberiséget, hogy az Európában kirobbant két világháború végső oka a nemzetállamok XIX. és XX. századi megerősödése, valamint annak uralkodó ideológiái: a nacionalizmus, illetve a fasizmus volt. Ezzel összefüggésben Schuman így folytatja: „A tegnapi nacionalizmus, a gyanakvó és bizalmatlan elkülönülés helyett mi az érdekközösséget, és a korábban egymással rivalizáló államok újfajta sorsközösségét kapcsoljuk össze. Ezen új politika alapja a szolidaritás és a bizalom.” (Schuman, 2004, 43).

Nem véletlen, hogy az 1950. május 9-én kelt, Európa egyesítését célzó *Schuman Nyilatkozat* a következők szerint fogalmaz: „Az európai nemzetek összefogása azt igényli, hogy Franciaor-

¹ Ahogyan arra Mádl Ferenc professzor, Magyarország volt köztársasági elnöke helyesen utal: „Egységes eszmei-kulturális, erkölcsi és politikai értékek jegyében európai egységre először a kereszténység törekedett” (Schuman, 2004, 7).

szág és Németország évszázados szembenállása megszűnjön. (...) E célból a francia kormány azt javasolja, hogy (...) a francia-német szén- és acéltermelés egészét egy közös Főhatóság alá rendeljék, egy olyan szervezet keretében, amely nyitott más európai államok előtt is.” (Schuman, 2004, 155–156).

A Schuman Nyilatkozat felhívására pozitívan reagált Németország, Olaszország és a Benelux államok közössége, így az 1950 második felében megkezdődött tárgyalások elvezettek az európai integráció első lépcsőjét jelentő, 1951. április 18-án aláírt *Párizsi Szerződés* megszületéséhez.²

Az Európai Unió egyik intézményeként funkcionáló Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) jogelőd intézménye, éppen az itt hivatkozott szerződéssel létrehozott Európai Szén és Acél Közösség (a továbbiakban: ESZAK) Főhatósága volt. A kilenctagú Főhatóság – döntéshozó szervként – a Közösség tagállami érdekek fölött álló, szupranacionális jellegét volt hivatott biztosítani. Ennek érdekében a Párizsi Szerződés 9. cikk (2) bekezdése kimondta: „A Főhatóság tagjai sem kormányuktól, sem más szervtől nem kérhetnek és fogadhatnak el utasítást. Tartózkodniuk kell minden olyan tevékenységtől, amely feladatukkal összeegyeztethetetlen.” Jean Monnet (1888–1979), Európa Atyja szerint ugyanis csak egy pártatlan, technokrata és a tagállamok fölött álló, független szervezet biztosíthatta, hogy a Közösség nem kerül sem Franciaország, sem Németország, sem pedig bármely más tagállam befolyása alá (Kende et al., 2007, 441–442).

A Főhatóság az 1965. évi *Egyesítő Szerződéssel* olvadt bele az 1957-ben, a Római Szerződéssel létrehozott Európai Gazdasági Közösségnek (a továbbiakban EGK, vagy 1992-től Európai Közösség: EK) és az Európai Atomenergia Közösségnek (a továbbiakban: Euratom) addig külön-külön működő Bizottságába. Ez azt jelenti, hogy a döntéskezdeményező és végrehajtó feladatokat ellátó Európai Bizottság, a nemzetközi jog önálló alanyaként működő mindhárom Közösséget „kiszolgálta”. A Párizsi Szerződésben meghatározott területeken, tehát a szén- és acélügyekben, kizárólagos döntéshozó, míg a Római Szerződésben meghatározott két területen, tehát a gazdasági élet egészében és az atomenergia békés célú felhasználása területén „csak” döntéskezdeményező és végrehajtó feladatokat látott el.

A Bizottság ezen, valóban bonyolult, rendkívül összetett feladatkörén – csakúgy, mint a közösségi intézményrendszer egészén – alapvetően nem változtatott az integrációt elmélyítő további szerződések sokasága sem (ld. Torma, 2000). 2007-ben azonban megszületett a *Lisszaboni Szerződés*, amely új alapokra helyezte az intézményrendszert és annak részeként a Bizottságot. Erről azonban már a következő fejezetekben lesz szó.

2. Az európai közigazgatás központi szerveinek fejlődéstörténete

Az államhatalom megosztása rendszerében – a jogállamban – a közigazgatás a végrehajtó hatalom megtestesítőjeként jelenik meg, ebből következően a közigazgatás általános feladata a

² A Párizsi Szerződést hat európai állam – Franciaország, Németország, Olaszország és a Benelux államok: Belgium, Hollandia és Luxemburg – vezetői írták alá, azzal a céllal, hogy vámuniót hoznak létre a szén- és acéltermékek piacán, amelyet tíz év után közös piaccá fejlesztenek. E cél elérését négy intézmény volt hivatott biztosítani: a döntéshozó Főhatóság, a politikai ellenőrzést magvalósító Miniszterek Tanácsa, a konzultatív feladatokat ellátó Közgyűlés, valamint a jogvitákat eldöntő Bíróság. Az európai integráció történeti előzményeiről, az integrációs elméletekről, valamint az Európai Szén- és Acél Közösségről ld. Torma (2012).

törvényhozói döntések előkészítése és a meghozott döntések végrehajtása. A korábban már érintett három nemzetközi jogalany – az ESZAK, az EGK és az Euratom – megjelenésével megnyílt egy szupranacionális, vagyis a tagállamok fölötti gazdasági és jogi térség (ld. Verebélyi, 2001a; Verebélyi, 2001b; Fábíán, 2006). Ebben – a döntéshozatal mellett – alapvetően a Közösség szintjén történik meg a döntéselőkészítés, valamint a döntések végrehajtása, amit a szakirodalom közvetlen közigazgatásnak (végrehajtásnak) nevez. Szemben azzal a tevékenységsorozattal, amelyet a tagállamok kötelesek megvalósítani a közösségi döntések végrehajtása érdekében, amit közvetett közigazgatásként (végrehajtásként) aposztrofál (Balázs, 2014). A magunk részéről ehhez azt tesszük hozzá, hogy a kezdetektől fogva közösségi intézményeket a tagállamok „csak” szupranacionális, tagállamok fölötti szinten hoztak létre. Ennek következtében a három közösségnek, illetve jelenleg az Európai Uniónak „csak” központi szervei voltak, illetve vannak, a tagállamokba kihelyezett, végrehajtásról gondoskodó közösségi/uniós intézmények pedig nem voltak és nincsenek (ld. Torma, 2005; Schwarze, 2012). Ebből következően a közösségi/uniós döntések végrehajtása a tagállamok egész államszervezetének a feladata volt és ma is az (Torma & Ritó, 2021).

A tagállamok által a Közösségre átruházott, szuverenitást gyakorolni hivatott intézményrendszer az elmúlt évtizedekben jelentősen változott, gazdagodott. Fejlődésének fontosabb lépéseit az integrációt elmélyítő szerződések jelentették, a következők szerint:

a) *1951., a Párizsi Szerződés*: a szén- és acéltermékek tekintetében célként tűzte ki a vámunió megvalósítását, és tíz év átmenet után annak közös piaccá fejlesztését. Létrehozta az ESZAK négy közösségi intézményét: a döntéshozó Főhatóságot, a politikai ellenőrző Miniszterek Tanácsát, a konzultatív feladatokat ellátó Közgyűlést, és a panaszforumként működő Bíróságot (ld. Torma, 2012).

b) *1957., az első Római Szerződés*: célja a gazdasági élet egésze tekintetében vámunió megvalósítása és tizenkét év átmenet után annak közös piaccá történő fejlesztése. Létrehozta az EGK-t és annak öt közösségi intézményét: a kizárólagos döntéshozói feladatokat ellátó Miniszterek Tanácsát, a döntéskezdeményező és végrehajtó feladatokat ellátó Bizottságot, a konzultatív feladatokat ellátó Közgyűlést, a jogvitákat eldöntő Bíróságot, továbbá a szintén konzultatív feladatokat ellátó Gazdasági és Szociális Bizottságot. A szerződést az ESZAK-ot alapító hat állam képviselői írták alá.

c) *1957., a második Római Szerződés*: célja szintén vámunió, majd tizenkét év átmenet után közös piac megvalósítása volt, az atomenergia békés felhasználásához szükséges termékek és szolgáltatások tekintetében. E célból létrehozta az Euratomot, és annak ugyanazon öt közösségi intézményét, mint azt, az EGK esetében láttuk. E szerződést is az ESZAK-ot alapító hat állam képviselői írták alá.

d) *1957., a harmadik Római Szerződés*: a Közös szervekről szólt, amely részben egyesítette az ESZAK, az EGK és az Euratom intézményeit; a három Közgyűlést, a három Bíróságot, továbbá a két Gazdasági és Szociális Bizottságot, nem érintve azok feladat- és jogkörét. Természetesen e szerződést is az ESZAK-ot alapító hat állam képviselői írták alá.

e) *1965., az Egyesítő Szerződés*: mint arra már utaltunk, közössé tette a három nemzetközi szervezet 1957-ben még közösségivé nem tett intézményeit: a három Miniszterek Tanácsát, és a két Bizottságot azzal, hogy a Főhatóság beolvadt a Bizottságba. Ennek következtében immár egyetlen, közös intézményrendszer „szolgált ki” a három közösséget, nem érintve azok nemzetközi jogalanyiságát. Erre figyelemmel lett bevett fogalom ez időtől kezdve az Európai Közösségek (EK) kifejezés. E szerződést is az ESZAK-ot alapító hat állam képviselői írták alá.

f) *1986., az Egységes Európai Okmány*: célként tűzte ki a közös piacnak 1993-ig egységes piaccá történő átalakítását, továbbá – igaz, csak szűk körben, de – jogalkotói feladatkört bizto-

sított a Közgyűlésnek, és ezzel egyidejűleg megnevezését Európai Parlamentre módosította. E szerződést már tizenkét tagállam képviselői írták alá, mivel 1973. január 1-jei hatállyal csatlakozott a három közösséghez az Egyesült Királyság, Dánia és Írország, 1980. január 1-jei hatállyal Görögország, 1986. január 1-jei hatállyal pedig Spanyolország és Portugália is.³

g) 1992., a *Maastrichti Szerződés*: történelmi jelentőségű dokumentumnak minősíthető, hiszen létrehozta az Európai Uniót, célként kitűzve a Gazdasági és Monetáris Unió, valamint a Politikai Unió megvalósítását.⁴ A Szerződés – az „A” cikkelyben – a következőket mondta ki: „Az Unió az Európai Közösségeken alapszik, amelyet az ezzel a Szerződéssel megalkotott politikák és együttműködési formák egészítenek ki.” Az „ezzel a Szerződéssel megalkotott politikák” immár túllépték a gazdaság kereteit, és a politikai unió célként való elérését szolgálták. Két új területet jelentettek: a kül- és biztonságpolitikát, valamint a bel- és igazságügyi együttműködést. Ily módon az Európai Unió egy három pilléren nyugvó szerkezetként jött létre. Első pillérét az Európai Közösségek jelentették, a maguk 1965-től közös intézményrendszerével. Második pillérét a Szerződés V. címében szabályozott „Közös kül- és biztonságpolitika”, a Harmadik pillérét pedig a Szerződés VI. címében szabályozott, kilenc területen megvalósuló „Igazságügyi és Belügyi Együttműködés” képezte. Az Első pillér működési elve a minősített többségen alapuló közösségi modell, míg a Második és a Harmadik pillér működési elve a konszenzuson alapuló kormányközi együttműködés modellje volt. Már akkor világos volt, hogy a Második és a Harmadik pillérbe sorolt területeken a tagállamok csak az első lépéseket tették meg, így bizonyos értelemben a Maastrichti Szerződés – mintegy félbehagyott szerződésként – már eleve kódolta a szerződések későbbi módosítását (Horváth & Ódor, 2008, 15–16).

A Maastrichti Szerződés azonban nem adott jogi személyiséget és *sui generis* (saját) intézményrendszert az Európai Uniónak, így az a paradox helyzet állt elő, hogy az Európai Unió – legalább is elvileg – nem lehetett a nemzetközi jog önálló alanya, miközben az annak Első pillérét képező három közösség, külön-külön továbbra is a nemzetközi jog önálló alanya maradt!

³ A csatlakozás mind a három közösséghez való, egyetlen aktussal (szerződéssel) történő csatlakozást jelentette, és e szerződések az Alapító Szerződésekkel azonos jogállású dokumentumként, a közösségi/uniós jog elsődleges forrásait képezték, képezik.

⁴ Megjegyezzük, hogy ezzel teljessé vált a tagállamok közötti, lépcsről lépcsőre megvalósított azon együttműködés, amelynek végső célja a tagállamok közötti államhatárok lebontása és eltüntetése volt. Az integrációs lépcsők (célok) tehát a következők voltak: vámunió, közös piac, egységes piac, gazdasági és monetáris unió, politikai unió. A vámunió az áruk és a szolgáltatások korlátozásmentes, szabad áramlását, valamint egységes vámpolitika alkalmazását jelenti az adott területeken és az adott tagállamok között. A közös piac ugyanazt jelenti, mint a vámunió azzal, hogy a két gazdasági szabadság (az áruk és a szolgáltatások) mellett további két szabadság, a tőke és a munkaerő is szabadon áramlik az adott területeken és az adott tagállamok között. Az egységes piac ugyanazt jelenti, mint a közös piac azzal, hogy minden akadályt elhárítanak a négy gazdasági szabadság szabad áramlása útjából: ideértve a jogi, a pénzügyi, a műszaki és egyéb akadályokat is. A gazdasági és monetáris unió ugyanazt jelenti, mint az egységes piac, de itt már eltűnik a nemzeti valuta és átadja helyét a közös pénznek. Ettől kezdve az euro-zóna tagállamai közötti államhatárok – a gazdasági élet területén – eltűntek, és a tagállamok teljes nemzetgazdasága úgy működik, mintha egyetlen állam gazdasága lenne. A politikai unió jelenti az integráció legmagasabb szintjét, amikor a tagállamok a gazdaság mellett közössé teszik a politikai élet egyes területeit – például a belügyeket és a külügyeket – is. A Maastrichti Szerződés történelmi jelentőségét éppen ez adja, hiszen a Második és a Harmadik pillérben megvalósuló együttműködés a politikai unió megteremtését szolgálta, túl azon, hogy – származtatott jogosultságként – a Maastrichti Szerződés létrehozta az uniós polgárságot és kimondta, hogy a munkaerő szabad mozgását a személyek szabad mozgása váltja fel.

Ugyanakkor a Maastrichti Szerződés két új intézménnyel gazdagította az Európai Közösségek 1965-től közös intézményrendszerét. Egyik a Régiók Bizottsága volt, amely az önkormányzati érdekek európai szintű megjelenítőjeként, tanácsadói minőségben segítette a két jogalkotó szerv – a Tanács és a Parlament – munkáját. A másik pedig az Európai Számvevőszék, amely az uniós költségvetés felhasználásának ellenőrzésére volt hivatott. Ezzel párhuzamosan a Szerződés szélesítette az Európai Parlament jogalkotói hatáskörét, továbbá uniós intézményként – vagyis nem közösségi szervként – létrehozta az állam- és kormányfőket, valamint a Bizottság elnökét tömörítő Európai Tanácsot. A szakirodalom rámutat arra is, hogy a Maastrichti Szerződés tovább bővítette a növekvő önbizalmú, szupranacionális szerv, a Bizottság hatáskörét, miközben a hárompilléres szerkezettel határt is szabott a Bizottság aktivitásának, hiszen a Második és a Harmadik pillér kérdéseibe a Bizottságnak nem engedett mozgásteret (Kende et al., 2007, 444).

h) *1997., az Amszterdami Szerződés*: formális értelemben, közvetlenül nem érintette az Európai Közösségek közös intézményrendszerét, bár az igazi célja éppen a közösségi intézményrendszer átalakítása volt. A Szerződést eredményező Kormányközi Konferencia összehívásának oka ugyanis az EU kibővítési lehetőségének intézményi megteremtése volt. Erre – az időközben, 1995. január 1-én tagállammá vált Ausztria, Svédország és Finnország csatlakozásával, tizenöt tagúvá bővült tagállamok közötti egyetértés hiánya miatt – nem került sor, ezért vonult be a szakirodalomba az „amszterdami maradékok” kifejezés használata.⁵ Ugyanakkor az Amszterdami Szerződés mégis megszületett, amely egyfelől tovább növelte a Parlament jogalkotói hatáskörét, másfelől pedig a Harmadik pillér kilenc együttműködési területéből hetet az Első pillérbe helyezett át, és erre tekintettel „Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés” névre változtatta meg a Harmadik pillér megnevezését. Az ily módon szűkített Harmadik pillérben az Amszterdami Szerződés megváltoztatta a jogforrási rendet is. Meghagyta az egyezményeket és a közös álláspontokat, ezek mellett azonban – új jogi aktusként – bevezette a kerethatározatokat és a határozatokat (Horváth, 2007, 516–522).

i) *2001., a Nizzai Szerződés*: bár közvetlenül szintén nem érintette a közösségi intézményrendszert, tartalmilag azonban igen, mert megoldotta az „amszterdami maradékokat”, és ezzel megteremtette az Európai Közösségek, illetve az Európai Unió kibővítésének intézményi lehetőségét. Erre a kibővítésre 2004. május 1. hatállyal került sor, amikor tíz állam – köztük Magyarország is – csatlakozott a három Közösséghez, illetve a tizenötökhöz.

j) *A 2007-ben megkötött, 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés* – a Maastrichti Szerződéshez hasonlóan – szintén történelmi jelentőségű dokumentum, bár mindössze hét cikkből áll, amelyek között „csupán” két érdemi rendelkezés van: az első és a második cikk.⁶ Az első cikk az 1992-ben született Maastrichti Szerződésnek az Európai Unióról szóló cikkelyeit módosította hatvankét joghelyen, amelyeket persze időközben felülírt az Amszterdami, majd a

⁵ Az „amszterdami maradékok” kifejezés három vonatkozásban érintette a közösségi intézményrendszert. Egyik a Tanácsban a minősített többséggel meghozott döntések számának kiterjesztése, a másik a tanácsi szavazatok újra-súlyozása, a harmadik pedig a Bizottság összetétele és mérete volt. Ld. Horváth & Ódor (2008, 17).

⁶ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. 2007/C 306/01. Online: <https://shorturl.at/gIIV1> A Szerződést huszonhét állam képviselői írták alá, mivel 2007. január 1. hatállyal a huszonötökhöz csatlakozott Bulgária és Románia is. Megjegyezzük, hogy 2013-ban – Horvátország csatlakozásával – az Európai Unió tagállamainak száma huszonnyolcra emelkedett, 2020-ban azonban – az Egyesült Királyság kilépésével – huszonhétre csökkent.

Nizzai Szerződés. Ennek eredményeként született meg az *Európai Unióról szóló Szerződés* (a továbbiakban: EUSz.). A második cikk az 1957-ben született Európai Gazdasági Közösségről szóló Római Szerződést módosítja, amelyet persze időközben felülírt az Egyesítő Szerződés, az Egységes Európai Okmány, a Maastrichti, az Amszterdami, és a Nizzai Szerződés.⁷ Az igen magas számú, majd háromszázat elérő módosítás, illetve kiegészítés eredményeként született meg az *Európai Unió Működéséről szóló Szerződés* (a továbbiakban: EUMSZ.).⁸

Az EUSz. 13. cikk (1) bekezdése szerint az Unió saját intézményi kerettel rendelkezik, a 47. cikk pedig leszögezi, hogy az Unió jogi személy. Az ily módon megszülető *sui generis* uniós intézményrendszer tekintetében az EUSz. és az EUMSZ. számos újdonsággal szolgálnak a Maastrichti, az Amszterdami és a Nizzai Szerződés alapján működő intézményrendszerhez képest. Ezek közül az alábbiak érdemelnek kiemelés:

- az EU végre jogi személyiséget és *sui generis* (saját) intézményrendszert kapott,
- megszűnt az EU három-pilléres szerkezete, és fő szabállyá vált a korábbi Első pillérben alkalmazott közösségi modell szerinti működés,
- önálló intézményi státust kapott az Európai Tanács, valamint az Európai Központi Bank,
- az Európai Közösségek Bizottsága megnevezés helyébe az Európai Bizottság, az Európai Közösségek Bírósága megnevezés helyébe az Európai Unió Bírósága, az Európai Közösségek Számvevőszéke megnevezés helyébe a Számvevőszék, s végül az Európai Unió Tanácsa megnevezés helyébe a Tanács kifejezés lépett,
- két új tisztség fölállítására került sor: az Európai Tanács állandó elnököt kapott, és létrejött az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének a tisztsége.

Míndezek eredményeként napjainkban az EU intézményrendszere tizenegy szervezetet jelent, a következő három csoport szerinti tagolásban: 1.) az EU intézményei (hét szerv), 2.) az EU tanácsadó szervei (két szerv), valamint 3.) az EU egyéb szervei (két szerv).

ad. 1.) Az EUSz. 13. cikk (1) bekezdésében meghatározott sorrend figyelembevételével az *Európai Unió intézményei* a következők: 1. Európai Parlament, 2. Európai Tanács, 3. Tanács, 4. Európai Bizottság, 5. az Európai Unió Bírósága, 6. Európai Központi Bank, s végül 7. a Számvevőszék. Ezek *közös jellemzője* az, hogy a tagállamok által az Európai Unióra átruházott állami főhatalmat (szuverenitást) gyakorolják (Valki, 1997; Chronowski, 2002). De „csak” azokat! Ez azt jelenti, hogy azokon a területeken, amelyek tekintetében a tagállamok nem mondtak le az Európai Unió javára szuverenitásukról, vagy annak egy részéről, azok a területek (politikák) a tagállamoknál maradnak! Ezen álláspontunkat az EUSz. három joghelyének rendelkezése alapozzuk: a 4. és az 5. cikke, valamint a 13. cikke.

Az EUSz. 4. cikk (1) bekezdése egyértelműen fogalmaz: „(...) minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad.”

Az 5. cikk (1) bekezdése pedig – folytatva az előző cikk logikáját – a következőket mondja ki: „Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör átruházás elve az irányadó (...)”. A (2) bekezdés pedig kimondja, hogy „a hatáskör átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el, a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében.” Ezt követően megerősíti azt, amit korábban, a

⁷ A Maastrichti Szerződés kivette az Európai Gazdasági Közösség nevéből a „Gazdasági” jelzőt, ezzel is jelezve, hogy a Közösség immár túllépte a gazdasági együttműködés kereteit.

⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió Működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 2008/C 115/01. Online: <https://shorturl.at/puBFO>

4. cikk (1) bekezdésben már tételesen rögzített: „Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.”

Az EUSz. 13. cikk (2) bekezdése a következőket rögzíti: „Az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el (...).” E rendelkezést a magyar közjogi szakirodalom „a hatáskörelvonás tilalma” megfogalmazással ismeri, vagyis tilos a hatáskör elvonása az uniós intézmények esetében is!

Mindezeket azért rögzítettük, mert álláspontunk szerint napjainkban egyes uniós intézmények – és különösen az Európai Parlament, az Európai Bizottság, valamint az Európai Bíróság – hajlamosak túllépni hatáskörüket, vagy ellenkezőleg: nem gyakorolni azt. Egyre gyakrabban olyan területekkel (kérdésekkel) foglalkoznak, amelyeket a Szerződésekben a tagállamok nem ruháztak át, vagy ha átruháztak, akkor nem gyakorolják az azzal kapcsolatos hatáskörüket. A példák – akár intézményenként külön-külön is – hosszan sorolhatók lennének, amitől itt eltekintünk. Ezzel szemben a közvetlenül, és negatív módon érintett tagállamok száma rendkívül csekély: rendszerint minimum kettő és maximum öt. Ez utóbbiak körében persze Magyarországnak kitüntetett szerepe van.

ad. 2.) Az EUSz. 13. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot tanácsadói minőségben két szervezet segíti: a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága.

ad. 3.) Az intézményi rendelkezések között, de nem az intézmények leírásánál, hanem önálló fejezetben (a Hatodik rész, I. Cím, 4. fejezetben) foglalkozik az EUMSZ. az Unió egyéb szerveivel: az Európai Beruházási Bankkal és az Európai Ombudsmannel.

Ezek után indokolt föltenni azt a kérdést, hogy a Lisszaboni Szerződés megkötése után *mi az Európai Unió?* Egy klasszikus nemzetközi szervezet, vagy egy föderális állam? Álláspontunk szerint az biztos, hogy egyik sem. Több, mint egy klasszikus nemzetközi szervezet, mert a tagállamok a Közösségre ruházták át szuverenitásuk egy jelentős részét, de kevesebb, mint egy föderális állam, mert a tagállamok megtartották szuverenitásuk egy másik részét. Az EU tehát valahol a klasszikus nemzetközi szervezet és a föderális állam közjogi kategóriák között van, bizonyosan a félúton már túl (Rittner, 1995, 282–288). Ahogyan a volt német külügyminiszter fogalmazott 2000-ben: az EU (még) nem „Bundesstaat”, nem szövetségi állam, hanem „Staatenverbund”, államok szövetsége (Fischer, 2000, 3–14).

A jelen tanulmány címében foglaltakra tekintettel a továbbiakban kizárólag az Európai Bizottsággal foglalkozunk. Az uniós intézményrendszer többi szereplőjének feladat- és hatáskörét, összetételét és működését, illetve az európai közigazgatásban betöltött szerepét csak annyiban, ott és akkor tárgyaljuk, ha az feltétlenül szükséges mondanivalóink kifejtéséhez, illetve megértéséhez.

3. Az Európai Bizottság általános jellemzői

A Bizottság az Európai Közösségek, majd az Európai Unió szupranacionális jellegét képviselő egyik intézménye, amelynek funkciója mindig is kettős volt: politikai és adminisztratív. Mindkét funkció gyakorlása során azonban mindig köteles volt a közösségi/uniós célok, értékek és érdekek megjelenítésére és érvényesítésére. Éppen ezért tekintették sokan az Európai (Gazdasági) Közösség/Unió, illetve tekintik ma is sokan egy előbb-utóbb elérendő célként tételezett föderális berendezkedésű Európai Unió, egy Európai Egyesült Államok megteremtése zálogá-

nak.⁹ Ez ad magyarázatot arra is, hogy a Bizottság működése miért osztotta és osztja meg ma is oly erősen nemcsak az európai politikusokat, hanem még az uniós polgárokat is. Az európai integráció feltétlen hívei szerint a Bizottság képviseli a pozitív töltésű szupranacionális, özszeurópai értékeket és érdekeket, ellentétben a tagállamok alapvetően nacionalizmusra épülő, negatív töltésű, nemzeti érdekeivel. Ezzel szemben az integráció kevésbé elfogult hívei szerint a Bizottság a pejoratív értelmű bürokrácia európai szintű megjelenítője, amely csak a saját érdekeit szem előtt tartva törekszik a tagállamok nemzeti érdekeinek háttérbe szorítására, és ezzel a demokratikus nemzetállami intézmények hatalmának negligálására¹⁰ (Navracsics, 1998, 62).

A Bizottság fogalma – igazodva a funkciójához – két, egymással szorosan összekapcsolódó, de nem azonos szervezetre vonatkozott, illetve vonatkozik: egyrészt egy kormányyszerűen működő, viszonylag kis létszámú politikai testületre, másrészt egy több tízezer főből álló hivatalnoki apparátusra, amely az előbbinek kormányzati apparátusaként szolgál (Kende et al., 2007, 450). A Bizottság tehát egyfelől – a tagállamok számának megfelelő, vagyis – 2023-ban huszonhét főből álló EU-biztosok testületét mint politikai testületet jelent. Másfelől azonban egy olyan uniós intézményről van szó, amely mögött egy körülbelül harmincöt ezer főből álló, magasan képzett hivatali apparátus áll. Ahhoz hasonlóan, mint azt a tagállamok kormányai mögött álló minisztériumok esetében tapasztalhatjuk. Hogy ez a létszám sok, vagy kevés-e, annak megítélése rendkívül nehéz és igen relatív. Minden esetre tény, hogy egy magyar szaktekintély 2007-ben, a 27 tagú Unió Bizottságáról a következőket írta: „A Bizottság hivatalaiban mintegy 30.000 tisztviselő dolgozik (...). Számos európai város ennél nagyobb létszámú adminisztrációt foglalkoztat, így a 490 millió lakosú Unió számára e létszám semmiképpen sem tekinthető eltúlzottnak.” (Horváth, 2007, 129).

A Bizottságot gyakran – a tagállamok kormányaihoz hasonlóan – az EU Kormányának, elnökét pedig EU-kormányfőnek nevezik. Ez az álláspont azonban nehezen tartható, sőt úgy is fogalmazhatunk, hogy nem megalapozott. A Bizottság és a tagállamok kormányai között ugyanis lényeges különbségek fedezhetők fel. Így például a Bizottság létrejöttében – bizonyos fókig az elnök kivételével – nem az Európai Parlament, hanem a tagállamok kormányai játszószák a meghatározó szerepet, hiszen ők jelölik a Bizottság elnökét és tagjait. A Bizottság tagjait nem köti össze közös ideológiai alap, és esetükben nem érvényesül a miniszteri felelősség elve sem. A Bizottság – mint azt később látni fogjuk – nemcsak végrehajtó feladatokat ellátó szerv, hanem a döntések kezdeményezője, alakítója, sőt esetenként jogi aktus kibocsátó (tehát törvényhozó feladatot is ellátó) szerv, sőt a versenyjog tekintetében még bírósági feladatokat ellátó szerv is! Bizonyos értelemben egy személyben egyesíti és jeleníti meg tehát a tagállami államszervezet mindhárom hatalmi ágának feladat- és jogkörét, vagyis: uniós szinten gyakorolja a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat! Csak halkan kérdezzük meg: érvényesül-e az uniós intézmények – vagy konkrétan: a Bizottság – esetében a jogállamiság egyik alapvető követelménye, a hatalom-megosztás elve?

Mindezek arra figyelmeztetnek, hogy az EU intézményeinek és intézményrendszerének leírásához nem alkalmazhatók, vagy csupán korlátozott mértékben a nemzetállamok intézmé-

⁹ Az Európai Egyesült Államok fogalmát mint Európa országai által követendő célt 1849-ben Victor Hugo használta először (Horváth, 2007, 25).

¹⁰ A nemzetállami (tagállami) érdekek háttérbe szorítására napjainkban lásd például Magyarországnak az ellenőrizetlen migráció térnyerésétől, 2015-től kezdődő, és azóta is egyre szélesedő (jogállamiság, LMBTQ, orosz-ukrán háború, energiaválság stb.), állandósuló vitáját az Európai Bizottsággal. A viták nagy valószínűséggel az Európai Bíróságon fognak lezárulni az EUMSz. 258. cikke szerinti, ún. kötelezettségzegési eljárás keretében.

nyeinek vizsgálatakor megszokott közjogi kategóriák. Például a hatalommegosztás elve, a jogállamiság követelménye stb. Éppen ezért – a többi uniós intézményhez hasonlóan – az Európai Bizottságot is önmagában mint egyedi jelenséget célszerű szemügyre venni (Navracsics, 1998, 63). Ezzel összhangban a további fejezetekben mi is így fogunk eljárni.

4. A Bizottság összetétele, létrejötte és megbízatásának megszűnése

A Bizottság elnökből, alelnökökből és tagokból álló, öt évenként megújuló uniós intézmény. A Testület nagyon nehéz, bonyolult és hosszadalmas egyeztetéseket követően, sok-sok szereplő – elsősorban a tagállamok kormányainak képviselőitében eljáró személyek és az Európai Parlament frakcióinak képviselői – közreműködésével formálódik, amíg az Európai Tanács minősített többséggel kinevezi a Bizottságot.¹¹

Az EUSz. 17. cikke értelmében a Bizottság megújításának folyamata a következő: az európai parlamenti választások eredményének figyelembevételével az Európai Tanács minősített többséggel javaslatot tesz az elnök személyére. A jelöltet a Parlament – tagjainak többségével – megválasztja. Ezt követően a Tanács, a megválasztott elnökkel egyetértésben, konszenzussal elfogadja azon személyek listáját, akiket a Bizottság tagjává kíván kinevezni. A jelölteket a tagállamok kormányainak javaslatai alapján kell kiválasztani, mégpedig általános alkalmasságuk és európai elkötelezettségük alapján, olyan személyek közül, akiknek függetlenségéhez nem férhet kétség. A Tanács által elfogadott listán szereplő személyekről, mint testületről az Európai Parlament egyszerre szavaz. Jóváhagyása esetén a Bizottságot – mint arra utaltunk – az Európai Tanács nevezi ki.

A Bizottság elnökével egyetértésben az Európai Tanács – minősített többséggel – kinevezi az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseletét. A főképviselet irányítja az Unió kül- és biztonságpolitikáját, és ezzel egyidejűleg betölti a Bizottság egyik alelnöki tisztségét is. Ez utóbbi jogkörében felelős a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátásáért. A főképviselet egyben az egyik tanácsi formációnak, a Külügyek Tanácsának elnöke is.

Az EUSz. 17. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy a Bizottság elnöke és tagjai tevékenységüket teljesen független módon, az Unió javára végzik. Nem kérhetnek, és nem fogadhatnak el utasításokat semmilyen kormánytól, intézménytől, szervtől, vagy szervezettől. Csak így biztosítható ugyanis döntésük pártatlansága, az uniós érdekek kizárólagos szolgálata és érvényesítése. Lényegét tekintve hasonlóan fogalmaz az EUMSZ. 244. és 245. cikke is. Itt (is) felmerül persze az összeférhetlenség kérdése, ami egyre komolyabbá válik a jelenlegi, és az azt megelőző Jean-Claude Juncker által vezetett Bizottság esetében. Összeférhető-e a függetlenség elvével például külső (harmadik) államok polgárainak nyilvános fogadása a Bizottság székhelyén? Különösen akkor, ha ők nyilvánvalóan nem uniós érdeket képviselnek, hanem más politikai és gazdasági érdeket? Vagy: összeférhető-e, ha a Bizottság elnöke, vagy egy tagja a szabadsága egy részét, az egyik tagállam miniszterelnökének, vagy miniszterének a saját nyaralójában tölti?

¹¹ Megjegyezzük, hogy az EUMSZ. 238. cikke értelmében – amikor szavazásra kerül sor – akkor a minősített többség 2017. március 31-ig 255 szavazat volt a 345-hez képest, ezt követően pedig az ún. kettős többség elve érvényesül: a döntéshozatalhoz a tagállamok legalább 55%-ának szavazata kell azzal, hogy az ott élő lakosság számának el kell érnie legalább az uniós lakosság 65%-át. Az érdemi döntést megakadályozó ún. blokkoló kisebbségnek pedig a tagállamok népességének 35%-át képviselő tagból, plusz egy tagállamból kell állnia.

Az EUSz. 17. cikk (5) bekezdése szerint 2014. november 1-től a Bizottság – elnökével és a főképviselővel együtt – a tagállamok kétharmadával megegyező tagból áll. Tagjait a tagállamok polgárai közül, a tagállamok közötti szigorú egyenjogúságon alapuló olyan rotációs rendszer szerint kell kiválasztani, amely lehetővé teszi a tagállamok teljes demográfiai és földrajzi spektrumának megjelenítését. A rotációs rendet az Európai Tanács állapítja meg, konszenzussal. Az Európai Tanács azonban 2009-ben úgy döntött, hogy a rotációs rend bevezetését elhalasztja, és ismereteink szerint erről a mai napig nem született döntés. Ily módon maradt a Nizzai Szerződéssel bevezetett „egy tagállam, egy EU-biztos elv”, vagyis az Európai Bizottság létszáma 2023-ban huszónhét fő.¹²

A Bizottság mint testület megbízatása három módon szűnhet meg: a határozott idő, vagyis az öt év lejártával; akkor, ha az Európai Parlament – bizalmatlansági indítvány alapján – elfogadja a javaslatot, és a Bizottság tagjai erre tekintettel testületileg lemondanak; továbbá akkor, ha a Bizottság testületileg lemond (EUMSz. 246. és 247. cikk). A Bizottság megbízatásának utóbbi két esete szerint történő megszűnése esetén a folyó ügyeket az EU-biztosok tovább intézik, egészen utódjaik kinevezéséig.¹³ Az utódok mandátuma azonban nem (újabb) öt évre szól, hanem csupán azon időtartamra, amelyre a hivatalukról lemondott (vagy elmozdított) EU-biztosok mandátuma eredetileg szólt.

A Bizottság megbízatása megszűnésének e három módozatán túlmenően a Bizottság elnökének és tagjainak megbízatása halállal, lemondással és felmentéssel is megszűnhet. Az EUSz. 17. cikk (6) bekezdése kimondja, hogy amennyiben a Bizottság elnöke erre felkéri a Bizottság bármely tagját, akkor az illető köteles benyújtani lemondását. Jogtörténeti kuriózum, hogy – az EUMSz. 247. cikke értelmében – az EU-biztosok felmentése bírósági jogkörbe, nevezetesen az Európai Bíróság hatáskörébe tartozik! Erre a Tanács vagy a Bizottság felkérése alapján akkor kerülhet sor, ha az adott EU-biztos esetében a tisztség betöltéséhez szükséges feltételek már nem állnak fenn, vagy az illető súlyos kötelezettségzegést követett el.

5. A Bizottság hivatali struktúrája

A Bizottság, illetve az EU-biztosok mögött álló mintegy harminc-harmincötezer fős uniós tisztviselőből álló hivatali bürokrácia Főtitkárságra, harminchárom főigazgatóságra, hat Hivatalra, három Szolgálatra, valamint tizenegy végrehajtó ügynökségekre tagozódik.¹⁴ E belső igazgatási egységek azonban nem egyenletesen oszlanak meg az EU-biztosok között. Vannak olyan EU-biztosok, akik – a hozzájuk rendelt portfólióra tekintettel – csupán egy, míg vannak olyanok, akik több belső szervezeti egységet irányítanak.

¹² Ezzel összefüggésben a szakirodalom rámutat arra, hogy az „egy tagállam, egy EU-biztos elv” érvényesítését a megrögzött föderalisták elutasítják, mert a Bizottság tagjainak a tagállamoktól függetlenül, a Közösség érdekében megfelelően kell működniük. A rotációs rend EU Szerződésben való rögzítése tehát az ő győzelmüket jelentette, míg a rotáció elhalasztása az ő vereségüket, vagyis a tagállamok (a kormányközi jelleg) győzelmét. Ld. Horváth & Ódor (2008, 137).

¹³ Megjegyezzük, hogy ezt a megoldást a tagállamok kormányai megbízatásának megszűnése esetén tapasztalható „ügyvezető kormány” gyakorlatából vették át. Az ügyvezető kormány tehát csökkentett fegyverzettel, de helyén marad az új kormány megalakulásáig, így megakadályozva a kormány nélküli, ex lex állapotot.

¹⁴ A Bizottság szervezeti felépítése. Online: <https://shorturl.at/brBK4>, valamint Szervezeti egységek és végrehajtó ügynökségek. Online: https://ec.europa.eu/info/departments_hu

A Bizottság munkáját támogató legfontosabb szervtípust az ún. Főigazgatóságok jelentik, amelyeknek feladata az EU szakpolitikáinak és az azok megvalósulását segítő, támogató jogszabályoknak, finanszírozási programoknak a kidolgozása, végrehajtása és ellenőrzése. Általánosan fogalmazva: feladatuk az Európai Bizottság érdemi munkájának segítése, illetve megvalósítása, vagyis a döntések előkészítése, a döntéshozatalban való közreműködés, a döntések végrehajtása, a koordináció és az ellenőrzés. Néhány példa a harminchárom főigazgatóság közül:

- Adóügyi és Vámuniós,
- Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési,
- Versenypolitikai,
- Gazdasági és Pénzügyi,
- Kommunikációs Főigazgatóság.

Az egyes főigazgatóságokon dolgozó uniós tisztviselők létszáma mintegy kétszáz és ötszáz fő között mozog. Az itt, valamint a Bizottság többi részlegén – a Főtitkárságon, a Hivatalokban, a Szolgálatokon és a Végrehajtó Ügynökségeken – dolgozó uniós tisztviselők nyilvánosan meghirdetett pályázatok alapján lefolytatott versenyvizsgákon nyerik el állásukat, és szereznek ezzel valóban különleges társadalmi és jogi státust. Ezt követően a tisztviselők érdemeken alapuló, kifinomult előmeneteli rendben haladnak fölfelé a hivatali ranglétrán.¹⁵ A szakirodalom azonban arra is rámutat, hogy a teljes mértékben semleges, valóban független eurokrata tisztviselői apparátus képét legalább két körülmény rontja. Egyik az, hogy az egyes pozíciókat – informálisan – a tagállami költségvetési befizetések arányában és ún. „méltányos földrajzi megoszlás” szerint osztják el. A másik pedig az, hogy ahogyan haladunk a hivatali ranglétrán fölfelé, úgy növekszik az illetékes EU-biztos vagy főigazgató által kinevezett tisztviselők aránya (Lőrincz, 1998).

A Bizottság hivatalai nem kevésbé fontos szerepet játszanak, mint a főigazgatóságok, de jelentőségük nem a szakpolitikai munka végzése, hanem valamely más szempontból fontos feladat ellátása. Az itt felsorolásra kerülő néhány hivatal nevéből következik a feladata is, a következők szerint:

- Brüsszeli Infrastrukturális és Logisztikai Hivatal,
- Európai Csalás Elleni Hivatal,
- Európai Személyzeti Felvételi Hivatal,
- Európai Kiadó Hivatal stb.

A Bizottság szolgálatai biztosítják azt, hogy az egyes főigazgatóságok törvényes keretek között és jogilag megalapozottan láthassák el feladataikat. Mindössze három szervezeti egység tartozik e kategóriába:

- a Belső Ellenőrzési Szolgálat,
- a Jogi Szolgálat, továbbá
- a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat.

A Bizottság végrehajtó ügynökségei az uniós intézményektől függetlenül működő, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervek, amelyeket az uniós jog alapján, meghatározott időtartamra, konkrét uniós programok végrehajtására hoz létre az Európai Bizottság.¹⁶ Napjainkban tizenegy ilyen típusú ügynökség működik, amelyek közül csak néhányat emelünk ki azzal, hogy a megnevezés utal az ellátott feladatra:

¹⁵ Ld. az Európai Unió Személyzeti Szabályzatát. Online: <https://shorturl.at/egyG9>

¹⁶ Ld. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_hu, Szervezeti egységek és végrehajtó ügynökségek. Online: https://ec.europa.eu/info/departments_hu

- Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége,
- Fogyasztó-, Egészség-, Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Végrehajtó Ügynökség,
- Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség stb.

6. A Bizottság feladat- és hatásköre

A Bizottság funkcióját a 3. fejezetben kettős jellegűnek – politikainak és adminisztratívna – határoztuk meg. Utaltunk arra is, hogy mindkét funkció gyakorlása során köteles az uniós célok, értékek és érdekek megjelenítésére és érvényesítésére. Ehhez képest az EUSz. 17. cikk (1) bekezdése a Bizottság feladat- és hatásköréről a következők szerint rendelkezik. A Bizottság:

- előmozdítja az Unió általános érdekeit és ennek érdekében megteszi a megfelelő kezdeményezéseket,
- gondoskodik a Szerződések és az intézmények által elfogadott intézkedések alkalmazásáról,
- a Bíróság ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog alkalmazását,
- végrehajtja a költségvetést és irányítja a programokat,
- koordinatív, végrehajtó és igazgatási feladatokat lát el a Szerződések alapján,
- ellátja az Unió külső képviseletét, a Szerződésekben meghatározott kivételekkel,
- indítványt tesz az Unió éves és többéves programjaira, az intézmények közötti megállapodások létrehozása céljából.

A Lisszaboni Szerződés megkötése előtti szakirodalomban viták voltak a feladat- és hatáskörök tételes csoportosítása tekintetében, ugyanis a Szerződésekben nem volt egyetlen konkrét helyen rögzítve, hogy mi a Bizottság feladat- és hatásköre. Az általunk támogatott egyik szerző szerint a Bizottság feladat- és hatáskörét öt csoportba volt indokolt besorolni, a következők szerint: 1. kezdeményezési, 2. adminisztratív, 3. normatív, 4. közvetítői, valamint 5. irányítási és képviseleti (Navracsics, 1998, 77). Ha összevetjük az EUSz. idézett 17. cikk (1) bekezdését, és ezen álláspontot, akkor nagyfokú hasonlóságot, sőt helyenként teljes egyezőséget állapíthatunk meg. Másfelől pedig feltűnő az EUSz. túlságosan részletes és túlságosan általános megfogalmazása. Éppen ezért azt a megoldást választjuk, hogy Navracsics Tibor álláspontját elfogadva, és az Ő logikai keretébe helyezve tárgyaljuk a Bizottság feladat- és hatáskörét a következők szerint:

ad. 1.) Az elsőnek említendő feladat- és hatásköri csoport, a kezdeményezési jogkör biztosítja a Bizottság részére, hogy az „európai integráció motorja”, tehát a különböző, elsősorban szakpolitikai intézkedések kezdeményezése révén az európai integráció hajtóereje legyen. Indítványai, javaslatai és intézkedései gyakorlatilag az Unió minden tevékenységére kiterjednek, és állandó működésben tartják az uniós intézményrendszert.¹⁷ Ez irányú kezdeményezései négy fő irányba sorolhatók:

a.) Stratégiai célkitűzések az integráció továbbfejlesztésére, elmélyítésére. Ezek az általános és deklaratív jellegű célok – mint például az 1985-ben kiadott, az egységes piac megteremtését

¹⁷ Megjegyezzük, hogy a Bizottság indítványai, javaslatai és intézkedései kizárólag az uniós együttműködés területeire terjedhetnek ki, hiszen – mint arra korábban utaltunk – az EUSz. 4. cikk (1) bekezdése és az 5. cikk (2) bekezdése egyaránt kimondja, hogy „(...) minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháltak át az unióra, a tagállamoknál marad.”

célzó Fehér Könyvben meghatározott célok¹⁸ – akkor válnak igazán valóra, ha a tagállamok fölzárkóznak mögé, és egymással kötendő szerződésben rögzítik azt. Mint például tették azt, a korábban hivatkozott Fehér Könyvvel 1986-ban, az Egységes Európai Okmányban.

b.) Jogalkotási aktus (rendelet, irányelv, határozat, ajánlás, vélemény) kibocsátásának kezdeményezése a Tanácsnál és a Parlamentnél. Erre rendszerint a Tanács és/vagy a Parlament felkérésére kerül sor, de a Bizottság önállóan, „saját jogon” is jogosult jogalkotási aktus-javaslatot benyújtani a Tanácshoz és a Parlamenthez. Lényeges azonban kiemelni, hogy – csekély kivételtől eltekintve – a Tanács és a Parlament saját kezdeményezés alapján, tehát a Bizottság javaslata hiányában nem bocsáthat ki jogi aktust! Ez összefügg azzal, hogy a jogalkotási aktusok kibocsátásának kezdeményezése terén a Bizottság évtizedek óta monopóliumot élvez. Az EUSz. 17. cikk (2) bekezdése ezt úgy fejezi ki, hogy „Ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, az Unió jogalkotási aktusait kizárólag a Bizottság javaslata alapján lehet elfogadni (...).”¹⁹ Az EUSz. ezt ún. „rendes jogalkotás eljárás” keretében kibocsátott jogi aktusnak nevezi. Olyan aktusnak tehát, amelyet az EUMSZ. 289. és 294. cikk szerint kell kibocsátani.

c.) Az uniós szakpolitikák – például: a mezőgazdaság, a környezetvédelem, az ipar, a közlekedés – kezdeményezése és a fejlődési irányok kijelölése, illetve azok kezdeményezése a Tanácsnál.

d.) Az Európai Unió költségvetés tervezetének – az ún. Előzetes Javaslathoz – az elkészítése és benyújtása a Tanácshoz és a Parlamenthez.

ad. 2.) A Bizottság feladat- és hatáskörének második csoportjába az adminisztratív jellegű hatáskörök sorolhatók. Ezt a kifejezést a lehető legtágabban kell értelmezni, vagyis az uniós igazgatás, a végrehajtás és a koordináció gyűjtőfogalmaként. Eszerint ugyanis – materiális értelemben – a Bizottság működteti (igazgatja) az egész Európai Uniót mint rendszert: mint intézményrendszert, és mint a különböző szakpolitikák rendszerét is, tehát végeredményben az EU által megvalósított valamennyi tagállami és uniós együttműködést. A szakpolitikák működtetése (igazgatása) keretében a Bizottság fontos végrehajtási és koordinációs feladatokat lát el, kezeli a társadalmi-gazdasági szempontból kevésbé fejlett térségek (régiók) fejlesztését szolgáló pénzalapokat (pl. ESZA, ERFA), továbbá felügyeli a tagállamokban az azokból folyósított pénzeszközök rendeltetésszerű felhasználását.

ad. 3.) A Bizottság tevékenységének súlypontját az általunk harmadik kategóriába sorolt normatív jellegű feladat- és hatáskörök képezik. Ezek egyfelől a jogi aktusok kezdeményezéséhez, másfelől pedig az uniós jog védelméhez kapcsolódnak.

a.) A jogi aktusok kezdeményezése az uniós jog másodlagos forrásaihoz, az uniós intézmények által alkotott jogszabályok kibocsátásához kapcsolódik. Ahogyan arra korábban már utaltunk, a két jogalkotó uniós intézmény – a Parlament és a Tanács – tipikusan csak a Bizottság javaslata alapján alkothat jogi normát! Az ennek során hozott jogi aktusok kétféle eljárásban születhetnek: 1. jogalkotási eljárásban, valamint 2. nem jogalkotási eljárásban.

¹⁸ Az Európai Bizottság fehér könyvei olyan dokumentumok, amelyek az Európai Unió egy meghatározott területére vonatkozó intézkedéseire irányuló javaslatokat tartalmaznak. Bizonyos esetekben a közösségi/uniós szintű konzultációs folyamat elindítása céljából közzétett zöld könyvön alapulnak. A fehér könyvek célja, hogy vitát indítsanak a nyilvánosság és az érdekelt intézmények között a politikai konszenzus elérésének elősegítése céljából. Ld. Európai Bizottság (2001).

¹⁹ Megjegyezzük, az EUMSZ. 289. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy a Szerződésekben meghatározott esetekben jogalkotási aktus kibocsátható a tagállamok egy csoportjának és a Parlamentnek a kezdeményezésére, az Európai Központi Bank ajánlására vagy a Bíróság, illetve az Európai Beruházási Bank kérelmére is.

a/1.) A jogalkotási eljárásban született aktusoknak két csoportja van. Vannak olyanok, amelyek rendes jogalkotási eljárásban születnek (az EUMSZ. 289. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ. 294. cikk alapján) és vannak olyanok, amelyek különleges jogalkotási eljárásban születnek (a Szerződések által külön meghatározott esetekben, az EUMSZ. 289. cikk (2) bekezdés alapján). Mindkét eljárásban hozott jogi aktusok ugyanazon név alatt hozhatók meg: rendelet, irányelv, határozat, ajánlás és vélemény formájában.

A különleges jogalkotási eljárásban született aktusoknak is két típusa van. Az egyik az ún. konzultációs eljárásban születik (mintegy húsz politika vonatkozásában írják elő a Szerződések, pl. az EUMSZ 113. cikkben szabályozott adóharmonizáció esetében) a másik pedig az ún. hozzájárulási eljárásban születik (amikor az aktust a Parlament bocsátja ki a Tanács hozzájárulásával, vagy a Tanács bocsátja ki a Parlament hozzájárulásával).

a/2.) A Bizottságnak a nem jogalkotási eljárásban született aktus kibocsátására vonatkozó hatásköre származékos jellegű. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotási aktusokban:

- Az EUMSZ. 290. cikk szerint felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú, nem jogalkotási aktus kibocsátására, amely az adott jogalkotási aktus egyes, nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják. Az ilyen aktusokat felhatalmazáson alapuló jogi aktusnak nevezik. Sajátossága ezen aktusnak az is, hogy egyrészt a címében fel kell tüntetni a „felhatalmazáson alapuló” kifejezést, másrészt ezen aktus csak akkor lép hatályba, ha a Parlament vagy a Tanács – a jogi aktusban előírt határidőn belül – nem emel kifogást ellene.
- Az EUMSZ. 291. cikk szerint végrehajtási hatáskör ruházható a Bizottságra akkor, ha valamely uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie. Az ilyen aktusokat végrehajtási jogi aktusoknak nevezik. Ennek jellemzője az is, hogy címében fel kell tüntetni a „végrehajtási” kifejezést. A Tanács és a Parlament rendeletben meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó, tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit. A végrehajtási aktussal összefüggésben végezetül azt kell hangsúlyozni, hogy alapesetben az uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket a tagállamok fogadják el. A Bizottság jogi aktus kibocsátására csak akkor kap felhatalmazást, ha az aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie a tagállamokban.

b.) A Bizottság kimagaslóan fontos normatív jogkörét jelenti – a jogi aktusok kibocsátása mellett – az uniós jog védelme, amelyet az EUSz. 17. cikk (1) bekezdése határoz meg. E szerint „A Bizottság gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által elfogadott intézkedések alkalmazásáról.” A szakirodalom ezt úgy fejezi ki, hogy a „Bizottság a Szerződések őre”. E jogkörében a Bizottság szintén kétirányú tevékenységet folytat:

b./1.) Az EU-biztosok és különösen a főigazgatóságok útján folyamatosan figyelemmel kísérik, hogy a tagállamok betartják-e az uniós jog előírásait. Ha jogsértést tapasztal, akkor ún. indokolt vélemény kibocsátásával felhívja arra a tagállam figyelmét. Amennyiben arra a Bizottság által meghatározott határidőn belül kielégítő válasz nem érkezik, akkor a Bizottság az Európai Bírósághoz fordulhat. Ha a Bíróság helyt ad a Bizottság keresetének, akkor a tagállam köteles megtenni minden olyan intézkedést, amely a Bíróság ítéletének végrehajtásához szükséges. Ha pedig ezt nem teszi meg, akkor a Bizottság javaslatot tesz arra, hogy a Bíróság szabjon ki meghatározott összegű pénzbírságot a tagállamra. (EUMSZ. 258. cikk) Mint látható, e jogérvényesítő folyamatban a Bizottság nem csak az uniós jog érvényesülésének általános felügyelőjeként, hanem felperesként, sőt bírósági végrehajtóként (!) is jelen van.

b./2.) A Bizottság, mint az európai belső piac versenyhatósága felügyeli a belső piac működését, továbbá intézkedéseket tesz a tisztességtelen piaci magatartás tanúsításának megelőzése,

illetve szankcionálása érdekében. Valójában a Bizottság – az EU-biztosok, illetve a Főigazgatóságok útján – ez esetben is az uniós jog alkalmazását és érvényesülését kíséri figyelemmel, de itt egy szűkebb terület, a belső piaci verseny tisztasága vonatkozásában. Ha valamely vállalat részéről jogsértést tapasztal, akkor – az EUMSZ. 105. cikke alapján – vizsgálatot folytat le a tagállamok illetékes hatóságaival együttműködve, majd döntést hoz: megszünteti az eljárást, vagy megállapítja a jogsértést és megfelelő eszközt javasol a tagállami hatóság részére, annak megszüntetésére.

E versenyfelügyeleti feladat-, illetve jogkörbe sorolható a Bizottság azon tevékenysége is, amely alapján fúziókontrollt gyakorol, ha a fúzióra készülő társaságok forgalma meghalad egy bizonyos – az uniós jog által pontosan meghatározott – nagyságrendet. Teszi ezt annak érdekében, hogy a belső piacon ne alakuljon ki monopóliumhelyzet, tehát legyen szabad és tisztességes a verseny, hiszen kizárólag ez képes biztosítani az Európai Unió céljainak megvalósulását.

Végül szintén e körbe sorolható a Bizottság azon tevékenysége, amikor – az EUMSZ. 108. cikke alapján – figyelemmel kíséri, hogy a tagállamok betartják-e az állami támogatások juttatására vonatkozó uniós előírásokat. Ha jogsértést tapasztal, akkor határozatot hoz arról, hogy az érintett tagállam szüntesse meg a jogsértő magatartását. Ennek eredménytelensége esetén a tagállammal szemben az Európai Bírósághoz fordul. Ha a Bíróság helyt ad a keresetnek, akkor bírságot szab ki. Az ítélet végrehajtásáról ez esetben is a Bizottság gondoskodik.

ad. 4.) A Bizottság negyedik feladat- és hatásköri csoportjaként a közvetítő szerepet biztosító hatásköröket jelöltük meg. Az előző hatáskörcsoportok alapján már jól látható, hogy a Bizottság az uniós intézményrendszer és működés középpontjában áll. Ebben az értelemben felfogott funkciója nem más, mint összekötő kapocs az uniós intézmények, de az egyes tagállamok és az Unió egésze között is. Mint arra a szakirodalom is helyesen rámutat: az a tény, hogy a Bizottság az intézményi struktúra középpontjában áll, erősen felértékeli szerepét, még akkor is, ha az 1970-es évektől kevésbé viselkedik nemzetek fölötti, szupranacionális szervként, mint tette azt korábban, az integráció első időszakában. A XX. század végén és a XXI. század első évtizedében a Bizottság sokkal inkább egy semleges, közvetítő és kompromisszumokat kereső bürokratikus gépezet volt, mintsem egy mindenképp fölé álló, önös érdekeket érvényesítő, öntörvényű apparátus (Horváth, 2007, 123–132).

Ez a szakirodalmi álláspont 2010. év előtt helyes és tartható volt. Ezt követően azonban, még finoman szólva is megkérdőjelezhető, különösen Jean-Claude Juncker bizottsági elnök hivatali ideje alatt, 2014 és 2019 között, valamint a jelenleg regnáló Ursula von der Leyen elnökléskor. Ezen időszakban ugyanis – álláspontunk szerint – a Bizottság gyakran túllépte a politikailag semleges, közvetítő és kompromisszumkereső szerepét, és az uniós politika aktív formálójának szerepében tetszelgett, illetve tetszeleg, a Szerződésekben rögzített felhatalmazás nélkül, illetve a Szerződésekben rögzített tiltások ellenére! Példaként hozható fel – a korábban összeférhetetlenség kapcsán említett példákön túlmenően – a Bizottságnak az ellenőrizetlen migrációval, a Covid-19 világjárvánnyal, az orosz-ukrán háborúval, vagy éppen az LMBTQ szervezetek oktatási intézményekbe történő beengedésével kapcsolatos felfogása és tevékenysége.

ad. 5.) A Bizottság ötödik feladat- és hatásköri csoportja külképviselet-irányítási és EU-képviseleti lehetőséget, illetve jogot biztosít számára, a következők szerint. A Bizottság:

- irányítja az EU külképviseleti szerveit,
- tárgyal az EU képviseletében harmadik államokkal a megkötendő társulási szerződésekről,
- képviseli az Uniót a csatlakozási tárgyalások első szakaszában, az ún. „screening” (átvilágítás) során,

- képviseli az Uniót nemzetközi tárgyalásokon a Tanács külön felhatalmazása alapján, és a Tanács által e céllal kinevezett külön bizottságokkal folytatott konzultációk, az ún. komitológia²⁰ keretei között,
- képviseli az Uniót a tagállamok hatóságai és bíróságai előtt azon ügyekben, amelyek az Unió ingó vagy ingatlan vagyonával kapcsolatosak.

7. A Bizottság működése

A Bizottság testületként gyakorolja jogosítványait. A testület vezetője a Bizottság elnöke, akinek jogállása 2004-ig formálisan azonos volt a tagokéval. A 2001-ben megkötött Nizzai Szerződés azonban – a 2004 novemberében hivatalba lépő Bizottságtól kezdve – megerősítette az elnök szerepét, illetve pozícióját. Az elnök hatáskörébe utalta ugyanis a Bizottság hivatali struktúrájának kialakítását, a feladatok és felelősségi körök EU-biztosok közötti megosztását, az alelnökök kinevezését, továbbá az EU-biztosok lemondása kezdeményezésének jogát is. Az elnököt az EU-biztosok felé ún. iránymutatási jog is megilleti. Ily módon 2004 novemberétől a Bizottság elnöke immár lényegesen erőteljesebb jogosítványokkal rendelkezik, mint a Bizottság többi tagja, tehát jogállását és jogköreit tekintve is valóban a testület vezetője. Ehhez igazodva az elnök feladata a következő volt: a Bizottság képvisellete, az ülések összehívása és vezetése, valamint a testületi munka irányítása, szervezése és koordinálása. Ezt a megoldást az EUSz. 17. cikk (6) bekezdése is átvette, illetve megerősítette. E szerint ugyanis a Bizottság elnöke:

- meghatározza a Bizottság működésére vonatkozó iránymutatásokat,
- megállapítja a Bizottság belső szervezetét annak érdekében, hogy az koherens módon, hatékonyan és testületi szellemben tevékenykedjen,
- a Bizottság tagjai közül – a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő mellett – további alelnököket nevez ki.
- Mindezekhez az EUMSZ. 248. cikke hozzáteszi, hogy az elnök dönt a Bizottságra háruló feladatok csoportosításáról és uniós biztosok közötti megosztásáról. A Bizottság tagjai a feladataikat az elnök irányításával látják el.

A 2019–2024 között működő Bizottság összetétele a következő: elnök, nyolc alelnök (közöttük három ügyvezető alelnök, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője), továbbá tizenhét EU-biztos, akik egy-egy szaktárcáért felelnek.

Az EUMSZ. 249. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a Bizottság eljárási szabályzatot fogad el annak biztosítása érdekében, hogy ő maga és szervezeti egységei megfelelően működjenek. Az Eljárási Szabályzat – témánk szempontjából – legfontosabb előírásai a következők.²¹

Az Európai Bizottság heti gyakorisággal tartott ülésein mindenkit egy szavazat illet meg, és a döntések egyszerű többséggel születnek. A gyakorlatban azonban az EU-biztosok rendszerint már az ülés előtt egyetértésre jutnak, így a döntések ténylegesen nem többségi szavazással, hanem konszenzussal születnek. A Bizottság tagjai bár függetlenek, a jelölő tagállamok kor-

²⁰ A szakzsargon komitológiának („bizottságosdinak”) nevezi azokat az eseteket, amikor a Tanács végrehajtó, normatív döntéshozó feladatokat ruház át a Bizottságra, míg más esetekben folyamatos kontrollt gyakorol a Bizottság ilyen jellegű tevékenysége fölött. A kontrollt a Tanács különböző típusú – a tagállamok képviselőiből álló – bizottságokon keresztül végzi (Horváth, 2007, 612).

²¹ *A Bizottság eljárási szabályzata* (C(2000) 3614). Online: <https://shorturl.at/oBT03>

mányai számára mégsem mellékes szempont az, hogy az általuk jelölt személy milyen tárcával (portfólióval) rendelkezik. A nagy tagállamok természetesen már a jelöléskor a kulcspozíciók (mezőgazdaság, külpolitika, pénzügyek) megszerzésére törekednek. A helyzetet nehezíti, hogy az egyes tárcák, illetve biztosi portfóliók soha nem nyertek végleges rögzítést, így az a tipikus, hogy az új Bizottság létrehozását megelőző tárgyalásokon a tagállamok nem a tárcához igyekeznek megkeresni a megfelelő EU-biztost, hanem fordítva: a személyhez igyekeznek hozzárendelni a biztosi portfóliót (Horváth, 2007, 125–126). Az más kérdés, hogy 2004-től a Bizottság elnöke jogosult „menet közben” is megváltoztatni a biztosokhoz rendelt portfóliót.

A jelenleg funkcióban lévő Európai Bizottság tagjai tekintetében megvalósuló tárcaelosztásra néhány példát említünk: a kül- és biztonságpolitikáért felelős Josep Borell (Spanyolország), a költségvetési és igazgatási ügyekért felelős Johannes Hahn (Ausztria), a mezőgazdaságért felelős Janusz Wojciechowski (Lengyelország), a szomszédság- és bővítéspolitikáért felelős Várhelyi Olivér (Magyarország) stb.

Ha az előző időszakban működő Bizottság tagjai között megvalósított tárca-elosztással vetjük össze a fentieket, akkor egyértelművé válik, hogy – csekély kivételtől eltekintve – a Bizottságnál nincsenek állandó portfóliók. Ugyanakkor kétségtelen az is, hogy a portfóliók összességében mindig lefedik az Európai Unió politikáit, tehát végeredményben minden uniós politikának, mindenkor megvan a maga bizottsági felelőse.

Az EU-biztosok munkáját az ún. kabinetek segítik, amelyek összekötő kapcsot képeznek az adott EU-biztos és a Bizottság hivatali struktúrájába tartozó, általa felügyelt belső szervezeti egységek között. A kabinetek élén kabinetfőnök áll, aki az EU-biztos bizalmasaként koordinálja az adott tárcához tartozó szervezetek munkáját, illetve akit az Európai Bizottság főtitkára irányít. A főtitkár tárgyal a kabinetfőnökökkel a Bizottság üléseinek megfelelő előkészítése érdekében. Mivel az EU-biztosoknak minden bizottsági döntésben részt kell venniük, és erre rendszerint nincs elegendő idejük, ezért az esetek többségében a Bizottság döntéseit nem az EU-biztosok, hanem kabinetfőnökeik hozzák meg! Egy kabinet rendszerint hét tanácsadóból, titkári személyzetből és gépkocsivezetőből áll. Ők részben EU-tisztviselők, részben pedig a nemzeti közigazgatásban dolgozó köztisztviselők. A kabinetfőnökök heti gyakorisággal üléseznek, ezzel biztosítják a hivatali munka folyamatosságát, az információáramlást és a koordinációt.

A továbbiakban a működéssel kapcsolatos, tényleges eljárási szabályok közül csupán néhányat emelünk ki, a következők szerint:

a.) A Bizottság ülése, avagy döntéshozatal szóbeli eljárással

A Bizottság rendszerint az üléseken gyakorolja jogkörét, illetve hozza meg döntéseit. Az üléseket – hetenként legalább egyszer, vagy szükség szerint – az elnök hívja össze és vezeti. A heti rendszeres üléseken folyó döntéshozatalt az uniós szakzsargon szóbeli eljárásnak nevezi. Az ülések napirendjét – a Bizottság prioritásai és az azokon alapuló, egy évre szóló munkaprogram alapján – az elnök állapítja meg.²² A Bizottság azonban többségi szavazással olyan kérdés megvitatásáról is dönthet, amely nem szerepelt a napirenden. A Bizottság akkor határozatképes, ha az ülésen tagjainak több mint a fele (2023-ban tehát legalább 14 EU-biztos) jelen van. A határozathozatalra egy vagy több tag javaslata alapján, szavazás útján kerül sor. A határozathozatal során mindenkit egy szavazat illet meg. A határozat akkor kerül elfogadásra, ha azt

²² A 2019–2024 között működő Bizottság prioritásai a következők: 1. Európai zöld megállapodás, 2. A digitális korra felkészült Európa, 3. Európa globális szerepének erősítése, 4. Emberközpontú gazdaság, 5. Az európai életmód előmozdítása, 6. Új lendület az európai demokrácia számára. Ld. *Az Európai Bizottság prioritásai*. Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_hu

a jelenlévők többsége megszavazza. Távollétében az EU-biztost a kabinetfőnöke helyettesíti, de csak tanácskozási jogkörrel. Az ülések nem nyilvánosak, azokon csak a Bizottság tagjai, a távollevő EU-biztos kabinetfőnöke és azon személyek vehetnek részt, akiknek jelenléte „összhangban van az ügyrend hatályosságát előmozdító előírásokkal”. Az ülésről jegyzőkönyvet kell készíteni, amelyet az elnök és a főtitkár ír alá.²³

b.) Döntéshozatal írásbeli eljárással

A Szabályzat 12. cikke kimondja, hogy a Bizottság egy vagy több tagja által előterjesztett javaslatához – írásbeli eljárás útján – akkor szerezhető meg a Bizottság egyetértése, ha:

- a javaslattal minden közvetlenül érintett főigazgatóság egyetértett, és azt a Jogi Szolgálat is láttamozta,
- a javaslatot írásban, a hivatalos nyelveken és megadott határidőben eljuttatták a Bizottság elnökéhez és minden EU-biztoshoz, továbbá
- a Bizottság egyik tagja sem indítványozta a javaslatnak ülésen történő megvitatását, és nem is fejezte ki fenntartását.

Az ily módon elfogadott javaslatot, mint határozatot napi feljegyzés formájában kell nyilvántartani, és azt a következő bizottsági ülés jegyzőkönyvébe be kell vezetni.

c.) Döntéshozatal felhatalmazás útján

A kollektív felelősség elvének tiszteletben tartásával a Bizottság felhatalmazhatja egy vagy több tagját arra, hogy meghatározott irányítási, vagy adminisztratív intézkedéseket foganosítson, ideértve az olyan döntés-előkészítő okmányokat is, amelyeket később a Bizottságnak kell megalkotnia. Ezen túlmenően a Bizottság – az elnök hozzájárulásával – arra is felhatalmazhatja egy vagy több tagját, hogy véglegesítse minden olyan okmány-, vagy javaslat szövegét, amelynek lényegi elemeiben a vita során megállapodtak. Az így átruházott hatáskörök tovább delegálhatók a főigazgatókra és a szolgálatok vezetőire, kivéve, ha azt a felhatalmazó határozat kifejezetten megtiltja.

d.) Döntéshozatal átruházással

A Szabályzat 14. cikke felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy – a kollektív felelősség elvének tiszteletben tartása mellett – átruházza az igazgatási jellegű intézkedések elfogadását a főigazgatókra és a szolgálatok vezetőire. A felhatalmazás és átruházás útján született határozatokat napi feljegyzés formájában kell nyilvántartani, és azt a következő ülés jegyzőkönyvébe kell bevezetni.

8. Következtetések

A jelen tanulmány lezárásaként – mintegy összegzésként – három fő gondolatot és egy „befejezést” fogalmazunk meg az Európai Unió, illetve az Európai Bizottság jövőjéről.²⁴

Az első: Ha végigtekintjük az Európai Bizottság fentiekben ismertetett történeti előzményeit, feladat- és hatásköreit, hivatali struktúráját, valamint eljárását, akkor világossá válik, hogy valóban különleges jogállású uniós intézményről van szó. Igaz az is, hogy a Bizottság – és a többi uniós intézmény – leírásakor célszerű elkerülni a tagállamok vizsgálatánál megszokott közjogi kategóriákat, azok azonban adott esetben mégis alkalmasak lehetnek az adott uniós intézmény sajátosságainak megjelölésére. Éppen ezért úgy is fogalmazhatunk, hogy – a

²³ Ld. az Eljárási Szabályzat 5–11. cikkét.

²⁴ Hogy mit hoz a jövő az Európai Uniónak, arról ld. Oppermann (2014).

hagyományos nemzetállami közjogi kategóriákat igénybe véve – az Európai Bizottság azért különleges jogállású uniós intézmény, mert törvény(jog)alkotó, végrehajtó és bírói hatalmat egyaránt gyakorol! Másként kifejezve: egy kézben összpontosítja a három klasszikus államhatalmi ág feladat- és jogkörét, továbbá az Európai Unió anyagi és szellemi erőforrásainak döntő többségét, ami legalábbis megkérdőjelezi az EUSz. 2. cikkében rögzített jogállamiság követelményének való megfelelését! Ugyancsak megkérdőjelezi a jogállamiság követelménye megfelelő érvényesülését az összeférhetlenséggel kapcsolatban kifejtett történések, amelyekről a Bizottság összetételéről szóló 4. fejezetben tettünk említést.

Erre is különös tekintettel óvva intjük a Bizottságot attól, hogy végigvigye azokat a jogállamisági vitákat, amelyet Lengyelországgal és Magyarországgal szemben folytat évek óta. Kívánatosabb lenne, ha a Bizottság az európai integráció motorjaként a Szerződésekben rögzített feladataira koncentrálna, és ragaszkodna azokhoz a hatáskörökhöz, amelyeket számára a Szerződések biztosítanak, és ezzel egyidejűleg nem lépné túl azokat, illetve ha szükséges, akkor gyakorolná jogköreit. Ennek során különösen kerülnie kellene például a kettős mérce alkalmazását és irányadónak kellene tekintenie az EUSz. 13. cikk (2) bekezdésében foglaltakat. Eszerint: „Az egyes (uniós) intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök keretein belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el.”²⁵ Itt nem arról van tehát szó, hogy nem ismernénk el annak tényét, hogy a Bizottság politikai, és adminisztratív, vagyis kettős funkciót ellátó testület, hanem arról, hogy elsősorban 2014-től, a Bizottság elnöke az egyensúly helyett egyre inkább a politikai jelleget helyezte és helyezi napjainkban is előtérbe.²⁶ A magunk részéről ezzel a felfogással nem értünk egyet, mert álláspontunk szerint az „európai politika csinálása” sokkal inkább az Európai Tanács, a Tanács és az Európai Parlament feladata, mint a Bizottságé! Az „európai szakpolitika” esetében más a helyzet, mert ott természetesen a Bizottságnak kell vállalnia a főszerepet.

A második gondolat: A jogállamiság melletti másik napirenden lévő vita alapvetően szintén a Bizottság kontra Lengyelország és Magyarország között folyik, az Afrikából és a Közel-Keletről, ellenőrizetlenül és okiratok nélkül Európába áramló, főként iszlám vallású embertömegek, vagyis bővebben: az EU migrációs politikája tárgyában. Ennek kapcsán felhívjuk a figyelmet Robert Schuman korábban hivatkozott munkája 51. és a 61. oldalán írtakra. E szerint: A demokrácia „a nép szolgálatában áll, s annak egyetértésével működik. Ennél egyszerűbb, s tudományosabb meghatározást nem ismerek. Összhangban áll a Lincoln által megfogalmazottakkal, amely szerint a demokrácia: a nép kormányzása a nép által, a nép érdekében (...). A demokrácia vagy keresztény lesz, vagy nem is lesz. Egy keresztényellenes demokrácia olyan karikatúra lesz, amely vagy zsarnokságba, vagy anarchiába sülyed.”²⁷ Milyen bölcs, milyen előre látó gondolat! Mintha Schuman – aki 1963-tól egyébként már nincs közöttünk – napjaink Nyugat-, Dél-, és Észak-Európa államait féltene a zsarnokságtól vagy anarchiától.²⁸

A harmadik gondolat Mádl Ferenc professzor, volt magyar köztársasági elnök korábban már szintén hivatkozott munkájának 11. és 12. oldalán kifejtett gondolatait idézi, mert az abban foglaltakkal maximálisan egyetértünk. Magyarok született, magyarként élő és ilyenként meghaló emberként címezzük azt különösen az Európai Bizottságnak, az Európai Uniói valamennyi intézményének, valamint a nyugat-európai tagállamoknak és valamennyi uniós polgárnak. Az

²⁵ Kiemelés tőlem: T.A.

²⁶ Az egyensúly megbomlásáról és a politikai funkció előtérbe állításáról ld. Kassim et al. (2013).

²⁷ Kiemelés tőlem: T.A.

²⁸ A demokrácia uniós helyzetéről és a demokratikus deficitről ld. Calliess (2007).

idézet a következő: „A történelem arra tanít, hogy Közép-Európa békéje és biztonsága összeurópai kérdés. Nem lehet tartósan Nyugat-Európában a demokrácia és a jólét államát építeni, ha a földrész másik felén méltatlan szegénység, robbanással fenyegető etnikai és politikai viszályok terhelik a népek életét. Közép-Európa biztonsága és fejlődése az egész kontinens nyugalmanak záloga. (...) Európának (...) a következő évtizedekben szembe kell néznie a (...) terrorizmussal, a világot megosztó szegénységgel, (...) a demográfia robbanásának migrációs veszélyeivel, (...) és védenie kell a nemzeti identitás fontos értékeit. Schuman újra és újra hangsúlyozta, hogy az egységes Európa nem az államok egybeolvasztását, valami szuper-állam létrehozását jelenti. A megbékélt, egyesített és erős Európa lényege a bizalom, a szövetség, az összetartozás és a szolidaritás (...).”²⁹

Befejezésül: úgy tűnik, hogy az európai integráció elérte célját, hiszen a Párizsi Szerződés 1951-ben történt megkötésétől kezdve Európából valóban nem indult ki újabb világháború, miközben többé-kevésbé sikerült eltüntetni a francia-német ellentéteket, és lebontani a tagállamok között húzódó államhatárokat. Ugyanakkor úgy ítéljük meg, hogy jó hetven évvel később, napjaink Európájának és az Európai Uniónak égető szüksége lenne (van) igazi államférfiakra. Olyan jól felkészült, ötletgazdag és Európáért tettekre kész államférfiakra, mint amilyenek Jean Monnet, Robert Schuman vagy Konrad Adenauer és mások voltak a maguk idejében. Megközelítőleg hetven évvel az európai integráció kezdete után, Európának ismét nem percemberekre, nem „percpolitikusokra” van szüksége, hanem széles látókörű, Európa egészében gondolkodó, igazi államférfiakra! Olyanokra, akik a Schuman által kiemelt szolidaritásra és bizalomra épülő egységes Európában gondolkodnak (Schuman, 2004, 43). Olyanokra, akik képesek és készek a megváltozott körülményekhez hozzáigazítani az EU egész intézményrendszerét és működését, megszüntetve az intézményrendszert terhelő demokratikus deficitet, és megakadályozva az uniós intézmények jogellenes működését, és esetleg az EU szétesését. Gyorsan és méltányosan megoldva továbbá az utóbbi években felmerült legfontosabb problémákat. Csak jelzésszerűen felsorolunk ezekből néhányat: a Covid-19 világjárvány következményeit, az orosz-ukrán háború folytatását, a jogállamiság egész kérdéskörét, az ellenőrizetlen migrációt és következményeit, az energiaválságot, az EU és egész Európa térvésztesését főként Amerikával és Ázsiával szemben stb. Ezek részletezése, illetve az uniós intézményrendszer átalakítása azonban már egy másik tanulmány tárgya lehet.

Hivatkozások

- Balázs I. (2013). Az „Európai Közigazgatási Térség” és az európai közigazgatási jog. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. kötet* (pp. 43–78.) Complex.
- Balázs I. (2014). Európai közigazgatás – álom, vagy valóság? In Patyi A., & Lapsánszky A. (Szerk.), *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verébelyi Imre 70. születésnapja tiszteletére* (pp. 29–38.) Wolters Kluwer.
- Balázs I. (2019). A magyar közigazgatás az „európai közigazgatási térségben”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7(1), 68–85. <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.1.4>
- Calliess, C. (2007). Demokrácia az európai Állam- és Alkotmányszövetségben. *Jogtudományi Közlöny*, 62(11), 488–496.

²⁹ Kiemelés tőlem: T. A.

- Chronowski N. (2002). Az „integrációs hatalom” horizontális és vertikális megosztása. *Európai Jog*, 2(4), 9–14.
- Európai Bizottság (2001. július 25.) *European governance – A white paper* COM(2001) 428. Online: <https://shorturl.at/kCW13>
- Fábián A. (2006). Az EU-jog és a tagállami közigazgatási eljárás kapcsolódási pontjai. *Magyar Közigazgatás*, 56(10), 615–619.
- Fischer, J. (2000). Az államszövetségtől a föderációig. *Európai Szemle*, 11(2), 3–14.
- Gazdag F. (1999). Az európai integráció története 1945–1993. In Palánkai T. (Szerk.), *Az európai integráció gazdaságtana* (pp. 12–35). Aula.
- Horváth Z. (2007). *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-Orac.
- Horváth Z., & Ódor B. (2008). *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után*. HVG-Orac.
- Kassim, H., Peterson, J., Bauer, M. W., Connolly, S., Dehousse, R., Hooghe, L., & Thompson, A. (2013). *The European Commission of the Twenty-First Century*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599523.001.0001>
- Kende T., Szűcs T., & Jeney P. (2007). *Európai közjog és politika*. Complex.
- Lőrincz L. (1998). Európai integráció – magyar közigazgatás. *Magyar Közigazgatás*, 48(7), 402–406.
- Navracsics T. (1998). *Európai belpolitika*. Korona.
- Oppermann, T. (2014). Zur Zukunft der Europäischen Union. In U. Becker, A. Hatje, M. Potacs, & N. Wunderlich (Eds.), *Verfassung und Verwaltung in Europa. Festschrift für Jürgen Schwarze zum 70. Geburtstag* (1st ed.) (pp. 876–885). Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845255774>
- Rittner, F. (1995). Az Európai Unió útja a szövetségi állam felé. *Jogtudományi Közlöny*, 50(5–6), 282–288.
- Schmidt-Aßmann, E. (2003). Az európai közigazgatás együttműködési és alá-fölérendeltségi modellje. *Európai Jog*, 3(3), 9–18.
- Schuman, R. (2004). *Európáért. Mádl Ferenc előszavával*. Pro Pannonia Kiadói Alapítvány.
- Schwarze, J. (2012). *Europarecht. Strukturen, Dimensionen und Wandlungen der Rechts der Europäische Union*. Nomos.
- Torma A. (2000). Az Európai Unió motorja: az Európai Bizottság. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 17, 259–257.
- Torma A. (2005). Az európai közigazgatás fogalma. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 23(2), 381–402.
- Torma A. (2012). Adalékok az Európai Közösségek/Unió közjogtörténetéhez. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 30(1), 229–242.
- Torma A. (2011). Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6(különszám), 196–210.
- Torma A., & Ritó E. (2021). Az EU intézményrendszer és működés XXI. századi sajátosságai magyar közjogi nézőpontból. *Közigazgatás Tudomány*, 1(1), 104–115. <https://doi.org/10.54200/kt.v1i1.10>
- Valki L. (1997). Az Európai Unióhoz csatlakozó államok szuverenitása. *Európai Tükör*, 2(3), 85–91.
- Verebélyi I. (2001a). Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra. *Magyar Közigazgatás*, 51(7), 390–401.
- Verebélyi I. (2001b). Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra II. *Magyar Közigazgatás*, 51(8), 455–469.
- Weidenfeld, W. (1998). Jövünk Európa. *Európai Szemle*, 9(4), 3–12.