



Készítette: Harb Jad Marcell, kutató, MKI

2024. december 16.

## **Mi várható az új Európai Bizottságtól?**

Az új Európai Bizottság december 1-jén lépett hivatalba. A második, Ursula von der Leyen vezette Bizottság kiélezett helyzetben kezdi meg munkáját: az orosz-ukrán háború nem ért véget és kimenetele is egyre bizonytalanabb; Donald Trump januári hivatalba lépése az EU-USA kapcsolatok teljes újradefiniálását is magával hozhatja, egy lehetséges vámháborúval együtt; az EU-nak mindeközben továbbra is növelnie kell saját védelmi képességeit, amire jelenleg sem a pénz, sem az ipari kapacitás nem tűnik elégségesnek. A zöld átállás, amellet, hogy az európai gazdákat feldühíti, szintén kérdéses, hogy meg tud-e valósulni időben, és hogy nem jár-e majd energetikai (pl. földgáz használatának kérdése) és ipari (pl. gépjárműgyártás) problémákkal, valamint az európai versenyképesség további lecsúszásával az USA-hoz és Kínához képest. Az Európai Uniónak ezeken felül azt is meg kell fontolnia, hogy hogyan viszonyuljon a bővítéshez: kiket és milyen stratégia (geopolitikai vagy érdemalapú megfontolások) alapján vegyen be a klubba – valamint, hogy ennek kapcsán milyen belső reformokra van szükség az EU működőképességének fenntartásához. A jelen írás célja annak megvizsgálása, hogy a második Von der Leyen vezette Bizottsággal kapcsolatban milyen – technikai, jogi, praktikus – problémák merülnek fel, melyek vagy akadályozhatják az egész EU-t a fenti célok elérésében, vagy belső feszültségeket kelthetnek az uniós intézmények között, melyek szintén a közös munka gátjai lehetnek – hiszen az intézmények lojális együttműködése alapvető fontosságú ebből a szempontból.

Az új Bizottság összetétele látszólag tükrözi azt az általános jobbrtolódási trendet, mely az elmúlt években Európában érzékelhető volt – teljesen logikusan, hiszen a biztosokat a tagállami kormányok jelölik. Míg a 2019-ben felálló első Von der Leyen vezette Bizottságban az Európai Néppárt (EPP) és a Szocialisták és Demokraták (S&D) egyaránt kilenc-kilenc biztost adtak, a liberális Renew hatot, míg a Zöldek és az Európai Konzervatívok és Reformisták (ECR) egyet, vagyis a centrista koalíció három pártja, az EPP-S&D-Renew dominált, nagyjából kiegyenlített erőviszonyokkal, addig ez mára felborult. A mostani Bizottságban ugyan továbbra is dominálnak a centristák, de oly módon, hogy az EPP 13, az S&D viszont mindössze öt, a Renew pedig négy biztost ad, a magukat a domináns koalíció részének feltüntetni szerető Zöldek pedig egyet sem. Az ECR, - bár továbbra is egy biztos tartozik köreibe, de az olasz Raffaele Fitto megkapta a hat végrehajtói alelnöki pozíció egyikét, -

valamint a Patrióták Európáért (PFE) a magyar kormány révén immár szintén képviselteti magát a biztosi kollégiumban.

Az európai politika jobbra tolódásának következményei azonban mégsem itt, hanem a Bizottság Európai Parlamenttel való viszonyában válnak igazán láthatóvá. A Néppárt megerősödése és a többi centrista párt gyengülése ugyanis a Parlamentben is lezajlott az idei EP-választáson, aminek az ottani következménye az lett, hogy fellazult a centristák nagykoalíciója. A Néppárt ugyanis Manfred Weber vezetése alatt már nem hajlandó magát kizárólag a tőle balra lévő pártokhoz kötni, hanem a jobboldaliakkal is alkalmi koalíciókat köt, ezzel egy alternatív, EPP-ECR-PfE-ESN (Szuverén Nemzetek Európája) jobboldali többséget is megteremtve a Parlamentben (mely először egy Venezuelával kapcsolatos szavazás során öltött testet, emiatt Venezuela-koalíciónak is nevezik). Mivel a Bizottságot az EPP erősödésén kívül alapvetően továbbra is az EPP-S&D-Renew-tengely dominálja, a Bizottság egyes, jobboldal számára érzékeny javaslatait (pl. migráció, környezetvédelem) a Venezuela-koalíció megakaszthatja.

A Bizottság-Parlament viszonyban van egy további elem, amely aggodalomra adhatott okot, ez pedig a biztosjelöltek Parlament általi elégtelen szűrése. A tagállami kormányok által jelölt biztosokat ugyanis a biztosi elnök által nekik szánt portfóliójuknak megfelelő európai parlamenti bizottság(ok)ban is meghallgatják, valamint szavaznak róluk. Idén ugyanakkor 1999 óta először fordult elő olyan, hogy egyetlen biztosjelölt sem bukott el a parlamenti meghallgatáson. Az egyre asszertívebb Parlament pedig már-már rutinszerűen szokta alkalmazni ezt az eszközt a Bizottsággal, egyrészt erődemonstrációként, valamint a tagállamokkal (ezáltal a Tanáccsal és Európai Tanáccsal) szemben, de itt van lehetőség a tényleges inkompetencia kiszűrésére is. Ez utóbbinak az elmaradása fájó lehet, hiszen például a svéd biztosasszony Jessika Roswall (EPP) esetében világossá vált, hogy leendő környezeti biztosként nincs korábbi tapasztalata a portfóliójába eső szakpolitikákkal kapcsolatban, a belga Hadja Lahbib (Renew) pedig hazai baklövései miatt nem lett volna feltétlen a legalkalmasabb biztosnak, ennek ellenére megbuktatásuk komolyan nem merült fel. Mindennek oka prózai, és a fenti, EPP körül forgó két alternatív többséghez kötődik. Ennek során az EPP feszült össze a pozícióit féltő centrista koalíciós társaival, főleg az S&D-vel, ami két végrehajtó alelnöki pozíció kapcsán csúcsosodott ki. A szocialisták fogadkoztak ugyanis, hogy nem engedik a Meloni olasz kormányfő által jelölt ECR-es Raffaele Fittót végrehajtói alelnöki tisztséghez jutni, akit ugyanakkor az EPP támogatott; cserébe a Néppárt a spanyol szocialista Teresa Riberát igyekezett akadályozni, aki

rendkívül nagy portfólióért, a versenyképességért és zöld átállásért felel, szintén végrehajtó alelnöki minőségben. Mivel az utoljára következő alelnökök meghallgatására szegezték a parlamenti frakciók a tekintetüket, az egyszerű biztosok (a magyar Várhelyi Olivér kivételével) előttük különösebb gond nélkül átengedésre kerültek, így Rosswall és Lahbib is. Félő volt ugyanis, hogy egy buktatás politikai dominóhatást eredményezne, kölcsönös leszavazásokkal, káoszba taszítva a meghallgatási folyamatot és késleltetve a Bizottság felállítását. Végül első körben egyik alelnököt sem engedte át az EP, így téve lehetővé, hogy csomagban döntve a jelöltekről vagy mindkét, vagy egyik jelölt se menjen át a rostán (a másik négy alelnök inkább csak tús, illetve járulékos veszteség lett volna ebből a szempontból). Végül a frakciók megállapodtak, mind az EPP-nek, mind az S&D-nek Fittót és Riberát korábbi követeléseik teljesítése nélkül kellett továbbengednie.

A Parlament által annyira dédelgetett előjog, a biztosjelöltek meghallgatása és előzetes beszámoltatása a pártfrakciók harcai miatt így komolyanvehetetlenné vált, a Parlament egyértelműen újabb presztízsveszteséget szenvedett el. Mindennek következtében félő, hogy az S&D-EPP féltékenykedés miatt a Bizottság Parlament általi elszámoltatása általánosan is gyengül majd, szakmai helyett politikai szempontok kerülnek jobban előtérbe. A Bizottság, főleg a bizottsági elnök elszámoltathatósága azért is lenne fontos, mert a jelenlegi feltehetőleg a legcentralizáltabb struktúra a Bizottságok történetében, ahol Ursula von der Leyen már nem első az egyenlők között, hanem lényegében egy prezidencializált struktúra legfelsőbb fokán helyezkedik el. Ezt elsősorban két tényező, egy strukturális és egy személyi jellegű segíti elő. Strukturálisan egyrészt már a meglévő alelnöki rendszer megerősítése hierarchizálja a struktúrát: azzal, hogy a biztosok hat végrehajtó alelnök alá kerültek, még inkább kiemeli az elnököt. Ez egyébként már legalább a Juncker-Bizottság óta létező folyamat. Ami lényegesebb strukturális szempontból, az a portfóliók kiosztásának mikéntje. A korábbiaktól eltérően ugyanis, a portfóliók jelentős részben átfedésben vannak egymással, amely bizonytalan helyzetet, valamint belső hatalmi harcokat indukálhat a biztosok között, miközben az elnök ezek elsimítójaként, bírójaként, felsőbb hatalmi pozícióból jelenhet meg a biztosok felett. Jól példázza ezt a klímaváltozás és zöld átállás területe. A „tisza, igazságos és versenyképes átmenet”-ért felelő Teresa Ribera alelnök alá tartozó terület három különböző biztos között oszlik meg, akik között minden bizonnyal lesznek felelősségi és hatásköri feszültségek: Wopke Hoekstra „klíma, nettó zéró és tiszta növekedés”-ért felelős holland, Jessika Rosswall „környezet, vízi ellenállóképesség és egy versenyképes körforgásos gazdaság”-ért felelő svéd, valamint Dan Jørgensen energia és lakhatásért felelősdán biztosok is mind kompetensnek tűnnek a témában. A

felmerülő összezőrdüléseket Ribera, végső soron pedig Von der Leyen lesz hivatott feloldani, aki így természetesen a neki adott helyzetben leginkább (politikailag, szakmailag) megfelelő álláspontot emelheti ki. A személyi aspektusa Von der Leyen megerősödésének pedig az, hogy második ciklusára nem maradtak erős ellenhangok a Bizottságban vele szemben. Az első ciklusban még több erős, határozott személyiség is volt. Ilyen volt Thierry Breton belső piaci biztos, aki erős portfólió birtokosaként Von der Leyen vezetési stílusának lehangosabb belső kritikusa volt; Margrete Vestager, a rendkívül asszertív, szintén kulcsportfóliót birtokló versenyügyi biztos; vagy Nicolas Schmit munkaügyi és szociális jogi biztos, aki a Szocialisták csúcsjelöltjeként a főnöke pozíciójára pályázott, kritizálva például a Néppárttól jobbra lévők felé nyitást. Őket különböző okok miatt nem jelölték kormányaik újra, Bretont egyenesen a vele nem jól kijövő Von der Leyen miatt: a bizottsági elnök elvileg egy erősebb alelnöki pozíciót ajánlott a franciáknak, ha nem Bretont jelölik. Miután ez megtörtént, Stéphane Séjourné valóban végrehajtó alelnök lett, de meglehetősen gyenge portfólióval (ipari stratégia), vagyis az elnökasszony kicselezte a francia kormányzatot.

A homályos portfólióknak és gyenge személyiségeknek köszönhetően Von der Leyen példátlanul erős lehet, de ezt segítheti az is, hogy az EU hagyományos francia-német tengelye, mely az Európai Tanácsban stratégiai iránymutatást szabhatna a Bizottságnak, gyengélkedik. Jelenleg mindkét ország a politikai működőképesség határán táncol, társadalmuk, politikumuk erősen megosztott, a centрупártokat erős radikális jobb- (és bizonyos esetekben baloldali) kihívók fenyegetik. Mindez további túlhatalomra adhat lehetőséget a Bizottság elnökének – míg a bizottságon belül továbbra is dominálnak a németek és franciák: a biztosi kabinetek közül négynek (köztük Von der Leyennek) német, egynek francia vezetője van, a helyetteseik esetében ez a szám öt, illetve hét.

A túl erős Bizottság azért is lehet probléma, mert az intézmény esetében hiányzik a közvetlen legitimitáció: a Bizottság elnökét a tagállamok választják ki, a biztosokat ők delegálják, a Parlament pedig megválasztja őket. Egy alapvetően bürokratikus, más, legitimebb szereplők (akár a közvetlenül választott Parlament vagy a tagállami kormányok) iránymutatása alapján eljáró szervezet esetében kevésbé lenne probléma, de a politikailag egyre aktívabb Bizottság esetében már felvet olyan kérdéseket, hogy mennyire legitim módon jár el például a tagállami jogállamisági kérdéseket illetően. A Bizottság a szerződések őre, az egyedüli jogszabálykezdeményező hatáskörrel bíró uniós intézmény, valamint végrehajtói jogkörökkel is bír. Ezekhez társult már a kezdetektől fogva az a szerep is, hogy a bizottság lenne az integráció motorja, de ennek tartalma, intenzitása az

idők során ugyanakkor változott. A mostani, hangsúlyosan politikai Bizottság láthatóan magának vindikálja ezt a szerepet, amely a gyakorlatban a politikai-gazdasági integráció továbbvitelét jelenthetné. Ehhez ugyanakkor jelenleg nincs meg a tagállamok többségének támogatása, tehát a legitimitás hiányzik mögüle.

Végül, a Bizottságra árnyékot vethetnek az Ursula von der Leyen személyével kapcsolatos botrányok is, ha már ennyire kiemelt lett a szerepe. Itt elsősorban az ún. Pfizergate-re gondolunk. A Covid-válság során a Bizottság elnöke vakcinák beszerzése kapcsán privát üzeneteket válthatott Albert Bourla Pfizer-vezérrel, melyeknek a tartalma egyelőre nem ismert. Az Európai Bíróság jelenleg is vizsgálatot folytat az ügyben, melynek során kiderülhet, hogy Von der Leyen vétett-e az uniós közbeszerzési szabályok és a transzparencia követelménye ellen.

Az új Európai Bizottság tehát nem csak geopolitikailag kényes helyzetben veszi át a stafétát, hanem az uniós (szokás)jog szerint is némileg bizonytalan a helyzete. Kínára, Trumpra, Ukrajnára, a közel-keleti szituációra mind-mind erőteljes politikai választ kell adnia az EU-nak, amennyiben nem szeretne eljelentéktelenedni ennél jobban, magát másoknak, mint geopolitikai játékos, alárendelni. Az ilyen kérdésekben sokan azt várják, hogy a Tanácsnak és az Európai Tanácsnak, tehát végső soron a tagállamoknak kellene iránymutatással szolgálnia, melynek az implementációját a Bizottság pusztán elősegíthetné. Ez azonban nem ilyen egyszerű: a tagállami érdekkülönbségek sokszor lelassítják, vagy gátolják a közös döntéshozatalt, akkor is, amikor gyorsan kellene cselekedni. Ebből a szempontból érthető, hogy a Bizottság éles helyzetben, magának valamiféle uniós kormány szerepkört vindikálva aktivistává válik és ő maga akarja kijelölni a követendő irányvonalat – amihez jogi eszköze, jogszabályok kezdeményezése formálisan egyedül neki van. A probléma ezzel az, hogy így jogilag szürke zónába kerül az EU működése, mert ezt a szerepkört egyértelműen nem lehet kiolvasni az uniós szerződésekből, és a Bizottság aktivizmusát emiatt több kormány, így a magyar is, sérelmezi. Közhely, hogy az Európai Unió működéséhez elengedhetetlen a három fő intézmény, a Bizottság, a Tanács és a Parlament „lojális együttműködése”. A Juncker-Bizottság (2014-2019) óta érzékelhető, hogy a Bizottság egyre jobban aktivizálja magát politikailag, illetve maga felé akarja eltolni a hatalmi erőviszonyokat; a Parlamentnek ugyanilyen céljai vannak magával szemben, bár pillanatnyilag alulmaradni látszik, bizonyos tagállamok (így Magyarország) pedig a Tanácsot erősítené vissza, a kormányköziség felé nyomva el az EU működésének hangsúlyát. Ennek lényege

nem elsősorban a politikai célok megvalósítása lenne, hanem az, hogy az államok saját érdekeik lehetőség szerinti összehangolásával hozzanak döntéseket az EU-t illetően.