

## **Az európai ügynökségek a Meroni-doktrína vonatkozásában**

dr. Kálmán János, SZE-ÁJDI

**TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0010**

Tehetséggondozási rendszer és a tudományos-képzési műhelyek fejlesztése a Széchenyi István Egyetemen



# Az európai ügynökségek a Meroni-doktrína vonatkozásában

dr. Kálmán János, SZE-ÁJDI

## Bevezetés

Az Európai Unió (korábban az Európai Közösségek) a kezdetektől fogva olyan feladat és hatásköröket kapott és látott el, amelyek a mindennapi életet befolyásolták, folyamatosan alakították. Ezeknek a feladatoknak az ellátásához állandóan működő, a döntéseket meghozni, azokat végrehajtani és ellenőrizni képes intézményrendszerre van szükség. Mivel az európai integráció mélyülésével párhuzamosan az uniós feladatok köre is radikálisan bővült, az intézményrendszert nem lehet azonosítani az Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: EUSz.) 13. cikkében meghatározott intézményekkel, ugyanis létrejött egy intézmények alatti szint, az európai hivatalok, vagy ügynökségek (*agency*) diffúz rendszere.

A független szabályozó hatóságok, vagy ügynökségek az USA-ban már a második világháború előtt is az állam meghatározó intézményei voltak. Ezzel szemben egészen az 1980-as évekig a világ többi országában szerepük marginális volt, egyéb állami intézményekkel összehasonlítva. Az Európai Közösségekben az első ügynökségeket – az Európai Szakképzés-fejlesztési Központot, illetve az Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért – 1975-ben hozták létre. Az 1990-es évek folyamán a belső piac elmélyülése olyan új ügynökségek sorának a létrejöttéhez vezetett, amelyek inkább műszaki és/vagy tudományos jellegű feladatokkal – így például növényfajták és gyógyszerek engedélyezésével – foglalkoznak.<sup>1</sup>

Az elmúlt években ráadásul az Európai Unió működésének elfogadott módjává vált az ügynökségek létrehozatala kulcsfontosságú feladatok végrehajtásához. Ezt a folyamatot a szakirodalomban illetik a „*mushrooming*” of agencies,<sup>2</sup> vagy „*agencification*”<sup>3</sup> – sokszor negatív jelentéstartalmú – kifejezésekkel is. Sőt maga a Bizottság is kiemeli egyik közlemé-

---

<sup>1</sup> A Bizottság közleménye – Európai ügynökségek – A további teendők COM (2008) 135. 5. o.

<sup>2</sup> GRILLER, Stefan – ORATOR, Andreas: *Everything under Control? The “Way Forward” for European Agencies in the Footsteps of the Meroni Doctrine*, in European Law Review, Issue 1, February 2010.

<sup>3</sup> SACCHETTI, Fabiana: *The development of European Regulatory Agencies: between Autonomy and Accountability*, in IMT Institute for Advanced Studies, Lucca, 2009, forrás: [https://www.imtlucca.it/\\_documents/courses/005794-555IB-The\\_Development\\_of\\_European\\_Regulatory\\_Agencies\\_between\\_Autonomy\\_and\\_Accountability.pdf](https://www.imtlucca.it/_documents/courses/005794-555IB-The_Development_of_European_Regulatory_Agencies_between_Autonomy_and_Accountability.pdf) (2013.03.31.). 3. o.

nyében, hogy „e szervek mára az uniós intézményrendszer részévé váltak.”<sup>4</sup> Ennek ellenére az Unió intézmények alatti szintje, vagyis az ügynökségek létrehozatala teljesen ötletszerűen, esetről esetre történik, folyamatos változásban van, melynek köszönhetően a polgárok számára kevésbé átlátható és kevésbé érthető, így pedig aggályos a jogbiztonság szempontjából.<sup>5</sup>

A tanulmány célja éppen ezért, hogy vizsgálat alá vonja az európai ügynökségeket, mégpedig jogi szempontból. Ennek érdekében – mintegy elméleti és rendszertani megalapozásként – kísérletet teszünk egy munkafogalom megalkotására, vázlatosan áttekintjük az ügynökségek elterjedésének folyamatát, valamint lehetséges tipizálási lehetőségüket. Ezt követően pedig vizsgálat alá vonjuk az ügynökségeket a hatáskör-átruházásra vonatkozó európai bírósági esetjog vonatkozásában. Tesszük ezt azzal a céllal, hogy amellet érveljünk, hogy az Európai Unió közjogában elmozdulás tapasztalható a több mint ötven évvel ezelőtt felállított korlátoktól, a rugalmasabban értelmezendő keretek felé.

## **I. Az európai ügynökségek elméleti kerete**

### **I.1. Az ügynökség fogalma**

Az ügynökségek fogalmát az uniós jogalkotó – normatív módon – az elsődleges jogban mind a mai napig meghatározatlanul hagyta, sőt a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően az elsődleges jog még az ügynökségek létezéséről is hallgatott. Egy munkafogalom megalkotásához az Európai Unió másodlagos jogához, jogi kötőerőt mellőző forrásaihoz, valamint a szakirodalomhoz kell nyúlunk.

A Bizottság az ügynökségekkel foglalkozó első közleményében<sup>6</sup> – 2002-ben – úgy határozta meg az ügynökségeket, mint rendelet által létrehozott, jogi személyiséggel rendelkező szervezetek, amelyeket a feladatuk elvégzéséhez mérten szervezeti és pénzügyi függetlenség illet meg. Ez alá a fogalom alá volt vonható az ügynökségek később kifejtett két kategóriája: a szabályozási- és a végrehajtási-ügynökségek köre. Az embrionális állapotban lévő fogalmat – de már a szabályozási ügynökségekre konkretizálva – sikertelenül fejlesztette tovább a Bizottság 2005-ben, amikor az intézményközi megállapodás tervezetében úgy fogalmaz, hogy az

---

<sup>4</sup> COM (2008) 135. 2. o.

<sup>5</sup> Hofmann, Herwig C. H.: Agency design in the European Union, in Windsor Yearbook of Access to Justice Vol. 28. No. 2. (2010) 309. o.

<sup>6</sup> Communication from the Commission, The operating framework for the European Regulatory Agencies, COM (2002) 718. 3. o.

„európai szabályozási ügynökséget úgy kell meghatározni, mint autonóm jogalanyt, amelyet a jogalkotó azért hozott létre, hogy részt vegyen egy ágazat európai szintű, szabályozásában és egy közösségi politika megvalósításában.”<sup>7</sup> Nem világos azonban, hogy a Bizottság a fogalmi alapok megalkotásából miért rekesztette ki a végrehajtási ügynökségeket. Ennek oka – vélhetően –, hogy a végrehajtási ügynökségekre vonatkozóan a Tanács elfogadott egy keretrendeletet, amely egyfajta általános részként meghatározta a végrehajtási ügynökségekre vonatkozó alapvető, közös szabályokat.<sup>8</sup>

Az ügynökségek fogalmához csak a másodlagos jog ad némi normatív támpontot, ugyanis a költségvetési rendelet<sup>9</sup> 171. cikke alapján az ügynökségek meghatározott horizontális feladatok teljesítésére, egy vagy több intézmény által létrehozott igazgatási szervezetek. Látványosan ez a meghatározás merőben formális, hiszen a költségvetési hozzájárulásokra helyezi a hangsúlyt, ezért a munkafogalom megalkotásához a szakirodalmi elemzéseket kell segítségül hívunk.

*Chiti* szerint ügynökség bármely közösségi hivatal, (a) amely jogi személyiséggel rendelkezik és a szupranacionális európai jogalkotók jogi feladatokat bíztak rá, (b) amely kísérik a központi közösségi adminisztrációt, azaz az Európai Bizottságot, (c) amelyet több, olyan testületi szerv alkot, amelyeknek különböző nemzeti és uniós hatóságok képviselői a tagjai, és (d) amelyek szerepe funkcionális értelemben, hogy technikai és adminisztratív feladatokat lássanak el és egyúttal biztosítsák az együttműködést a különböző nemzeti hatóságok, valamint a nemzeti hatóságok és a szupranacionális szervek között.<sup>10</sup>

*Chiti*-vel szemben *Griller* és *Orator* egyszerűbben fogalmaz, szerintük az ügynökségek azok a relatíve független, tartósan működő jogi személyiségű szervezetek, amelyeket a másodlagos jogon keresztül hoztak létre és bíztak meg meghatározott feladat ellátásával.<sup>11</sup> Ehhez a fogalomhoz hasonló *Várnay* és *Papp* meghatározása, akik szerint az ügynökségek a „Tanács, illetve a Tanács és az Európai Parlament együttes aktusával életre hívott szervek, ame-

---

<sup>7</sup> Draft Interinstitutional Agreement on the operating framework for the European regulatory agencies, COM (2005) 59. 6. o.

<sup>8</sup> A Tanács 58/2003/EK rendelete a közösségi programok igazgatásában bizonyos feladatokkal megbízott végrehajtó hivatalokra vonatkozó alapszabály megállapításáról (továbbiakban 58/2003/EK rendelet).

<sup>9</sup> A Tanács 1605/2002/EK, EURATOM rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről.

<sup>10</sup> CHITI, Edoardo: *Administrative proceedings involving European Agencies*, in *Law and Contemporary Problems*, Vol. 68. Issue 1. (2004) 2019-2020. o.

<sup>11</sup> GRILLER – ORATOR (2010) i. m. 7. o.

lyek jogi személyiséggel rendelkeznek, de döntéshozó, jogalkotó hatáskörük nincs. Szerepük információgyűjtés, döntés-előkészítés, koordináló, irányító feladatok végrehajtás.”<sup>12</sup>

A szakirodalmi meghatározásokból is kitűnik, hogy a munkafogalom meghatározásánál alapvetően három dologra kell figyelemmel lenni: a normativitásra, a szervezetre és a tevékenységre. Ezek alapján a tanulmányban ügynökség alatt értjük, azokat *az Európai Unió jogi aktus által létrehozott, jogi személyiséggel és relatíve független szervezettel rendelkező közigazgatási szerveket, amelyek egy ágazat európai szintű, szabályozásában*<sup>13</sup> és/vagy egy közösségi politika megvalósításában vesznek részt.

## **I.2. Az "ügynökségesítés" folyamata**

Az Európai Unió „közigazgatási rendszerének” története természetesen a Római Szerződéssel kezdődik. Ebből a szempontból kulcsfontosságú a Római Szerződés 100. cikkének kiemelése, amely a jogszabályok közelítésére vonatkozott és ekképp rendelkezett: “A Tanács a Bizottság javaslata alapján egyhangúlag irányelveket fogad el a tagállamok olyan törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére, amelyek közvetlenül érintik a közös piac megteremtését vagy működését.” A Közösség szerepe ebben a megközelítésben a jogszabályok (jogrendszerek) közelítése volt. Így, amíg a Közösségi intézkedések természetükénél fogva a jogi aktusok megalkotására korlátozódtak, addig a közösségi politikák és jogi aktusok implementálása közvetetten, decentralizált módon, a tagállamok által valósult meg.<sup>14</sup>

Az európai integráció előre haladásával és a közösségi politikák bővülésével párhuzamosan megkezdődött az uniós közigazgatás szervezetrendszerének felépítése. Az ügynökségek egyre szélesebb körű felhasználásának számos különböző oka van. Lehetővé teszik bizonyos operatív funkciók külső szervekre történő átruházását, amely által hozzájárulnak ahhoz, hogy a Bizottság az alapvető feladataival foglalkozhasson. Az európai és nemzeti szinten elérhető műszaki és szakértői szakismeret összegyűjtésével támogatják a döntéshozatali folyamatot.

---

<sup>12</sup> VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*, Complex Kiadó, Budapest, 2010, 170. o.

<sup>13</sup> Fontos a meghatározással kapcsolatban kiemelni, hogy a szabályozás megkülönböztetendő a szabályalkotástól vagy az általános érvényű, kötelező erejű jogi normák elfogadásától. Maga a szabályozás nem feltétlenül rendelkező jellegű normatív jogi aktusok elfogadásával történik. Az ügynökség alkalmazhat más ösztönző eszközöket is, amilyenek az együttes szabályozás, az önszabályozás, a normatív kötőerőt nélkülöző ajánlások, a tudományos szaktekintélyekhez való folyamódás, a hálózatépítés és a jó módszerek konvergenciája, a szabályok alkalmazásának és végrehajtásának értékelése. Ld: COM (2005) 59. 4. o.

<sup>14</sup> CHITI, Edoardo: *The emergence of a community administration: The case of European Agencies*, in *Common Market Law Review*, Vol. 37, Issue 2 (2000) 309. o.

Továbbá növelik az Unió kézzelfogható jelenlétét, mivel elhelyezkedésük nem korlátozódik Brüsszelre és Luxemburgra.<sup>15</sup>

Az „ügynökségesítés” eddigi eredményei két nagy hullámban jöttek létre.<sup>16</sup> Az első hullám 1990 és 1994 között, míg a második hullám 2001 és 2010 között zajlott le. Az európai ügynökségek előképei azonban már korábban, 1975-ben létrejöttek. Ekkor hozták ugyanis létre az Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért-et (EUROFOUND) és az Európai Szakképzés-fejlesztési Központot (Cedefop) kommunikációs és szociális egyeztetési feladatok ellátására.

Az 1980-as évek végén a Bizottság és a bizottsági elnök Jacques *Delors* azzal szembesült, hogy az egységes piac programjának megvalósításához sem elég emberi, sem elég anyagi erőforrással nem rendelkeznek. A Bizottságnak és annak bürokráciájának növelése azonban politikai okokból teljesen kizárt volt. Éppen ezért *Delors* a „független” európai ügynökségek létrehozatala felé fordult. Maga a független ügynökségek gondolata egyébként is népszerű és elfogadott volt az Európai Közösségek tagállamaiban, 1980-as években.<sup>17</sup> Az ötlet próbája az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) létrehozatalára irányuló javaslat 1989-es benyújtása volt.<sup>18</sup> Az EEA előterjesztés sikerét<sup>19</sup> további európai ügynökségek létrehozatala követte.<sup>20</sup> Az első hullában létrehozott ügynökségek a Bizottság és a Tanács politikai kompromisszumai következtében születtek. Ebben a folyamatban az Európai Parlament még csupán passzív szemlélő volt. Az ügynökségek igazgató tanácsai a tagállamok képviselőiből álltak, így biztosítva a Bizottságtól való függetlenséget és a kormányközi ellenőrzést. A legfontosabb kérdés azonban az volt, hogy milyen feladatokat láthatnak el az ügynökségek, vagyis milyen hatásköröket ruházhat a Bizottság át rájuk? A *Meroni-doktrína* miatt – amelyet a továbbiakban részletesen is elemzés alá von a tanulmány – az ügynökségeket elsősorban információgyűjtésre hatalmazták fel, illetve néhányuk nagyon korlátozott szabályozási hatásköröket is

---

<sup>15</sup> COM (2008) 135. 2. o.

<sup>16</sup> Az eddig létrehozott szabályozási ügynökségeket ld. **1. számú melléklet**.

<sup>17</sup> FAZEKAS János: *A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről*, Jogi Tanulmányok, Budapest, 2005, 126-127. o.

<sup>18</sup> Proposal for a Council Regulation (EEC) on the establishment of the European Environment Agency and the European Environment Monitoring and Information Network, COM (89) 303.

<sup>19</sup> A Tanács 1210/90/EGK rendelete az Európai Környezetvédelmi Ügynökség és az európai környezeti információs és megfigyelő-hálózat létrehozásáról.

<sup>20</sup> Ld. például az Európai Gyógyszerügynökség (EMA); a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal (OHIM); az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (EU-OSHA); vagy a Közösségi Növényfajta-hivatal (CPVO).

kapott, de egyik ügynökség sem rendelkezett széles körű döntési és vizsgálati hatáskörökkel.<sup>21</sup> Továbbá jellemzője az első hullám ügynökségeinek, hogy ún. hálózati modell<sup>22</sup> alapján szerveződtek meg, vagyis az ügynökségek elsődleges feladata a tagállami hatóságokból álló hálózatok koordinálása volt, ami által minimalizálni lehetett a növekvő szupranacionális bürokrácia és a meglévő nemzeti közigazgatás közötti feszültségeket.<sup>23</sup> Ezt elősegítette az is, hogy az ügynökségek Brüsszelhez képest decentralizáltan, vagyis az egyes tagállamokban szétszórtan kerültek elhelyezésre. Az ügynökségek elhelyezkedésének politikai súlyát jelezte, hogy a székhelyükről az Európai Tanács döntött.<sup>24</sup>

Az európai ügynökségek, amelyek először *ad hoc* kísérletezésként jöttek létre, a 2000-es évekre az európai kormányzás elfogadott és központi elemeivé váltak. Maga a Bizottság is kiemelte Fehér Könyvében,<sup>25</sup> hogy az ügynökségek létrehozatala fejleszti a szabályok elfogadását és végrehajtását az egész Unióban, valamint kiemelte, hogy szükséges a szabályozási ügynökségekre vonatkozó közös keretrendszer kidolgozása, mivel azok eddig esetről esetre jöttek létre és így nagyon heterogén képet mutatnak. Ez a közös keretrendszer mind a mai napig hiányzik. A Bizottság, a Tanács és a Parlament egyeztetése 2005-ben egy intézményközi megállapodás tervezetének megfogalmazásáig jutott, ám magát a tervezetet a Tanács nem fogadta el. Az egyeztetések 2012-ben újra megindultak és 2012 végén a Bizottság, a Tanács és a Parlament elfogadott egy közös nyilatkozatot,<sup>26</sup> valamint egy ütemtervet a szabályozási vagy decentralizált ügynökségekre vonatkozóan.<sup>27</sup>

A második hullámban – 2001-től kezdődően – létrehozott ügynökségek<sup>28</sup> vonatkozásában ugyanazok a kérdések merültek fel, mint az első hullám esetén: mit kellene az ügynökségeknek csinálni és kinek kellene őket ellenőrizni? Az első kérdés esetén ismét a Meroni-

---

<sup>21</sup> KELEMEN, Daniel: *The politics of Eurocracy: Building a new European State?* in JABKO, Nicolas – PARSONS, Craig: *The State of the European Union, With US or against US? European trends in american perspective*, Vol. 7. Oxford University Press, Oxford, 2005, 181. o.

<sup>22</sup> A hálózati modellről ld. részletesen: WEIB, Wolfgang: *Agencies versus networks: From divide to convergence in the administrative governance in the EU*, in *Administrative Law Review*, Vol. 61. Special Issue (2009).

<sup>23</sup> DEHOUSSE, Renaud: *Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 4. No. 2. (1997) 255. o.

<sup>24</sup> Decision taken by common Agreement between the Representatives of the Governments of the Member States, meeting at Head of State and Government level, on the location of the seats of certain bodies and departments of the European Communities and of Europol, 93/C 323/01.

<sup>25</sup> White Paper: European Governance, COM (2001) 428.

<sup>26</sup> Ld. [http://europa.eu/agencies/documents/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_hu.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_hu.pdf) (2013.02.25.).

<sup>27</sup> Ld. [http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18\\_roadmap\\_on\\_the\\_follow\\_up\\_to\\_the\\_common\\_approach\\_on\\_eu\\_decentralised\\_agencies\\_en.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18_roadmap_on_the_follow_up_to_the_common_approach_on_eu_decentralised_agencies_en.pdf) (2013.02.25.).

<sup>28</sup> Ld. például az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA); az Európai Tengerbiztonsági Ügynökség (EMSA); az Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség (ENISA); az Európai Vasúti Ügynökség (ERA), vagy az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége (ACER).

doktrínába ütközünk, amely alapján a Bizottság nem ruházhat át diszkrécionális hatásköröket az ügynökségekre, így a fő funkció továbbra is az információ-gyűjtés és a koordináció volt, azonban a hatáskörök között már megjelent az engedélyezési, valamint a vizsgálati eljárások lefolytatása is.<sup>29</sup> Ez pedig annak az egyenes következménye, hogy a Bizottság jogászai elkezdtek tágítani a Meroni doktrina interpretációját, hogy szélesebb diszkréciót igénylő feladatokat is át lehessen ruházni az ügynökségekre. Az első hullámban létrehozott ügynökségekhez képest az Európai Parlament szerepe komolyan megerősödött, mind az ügynökségek létrehozatalában, mind ellenőrzésében, ezzel erősítve az elszámoltathatóságukat és a demokratikus kontrolljukat.

### **I.3. Az ügynökségek osztályozása**

Az ügynökségek osztályozását azzal a céllal végezzük el – teljes tudatában annak, hogy ez szükséges általánosításokkal jár –, hogy az átláthatóságukhoz és ellenőrizhetőségükhöz hozzájáruljunk, ez által pedig biztosíthatjuk az ügynökségek elszámoltathatóságát az általuk gyakorolt „közhatalmi” jellegű tevékenységükért. A legfontosabb csoportosítás a hatáskör-átruházás eredetén alapul, amely alapján megkülönböztethetünk vertikális és horizontális hatáskör-átruházást.<sup>30</sup>

A vertikális hatáskör-átruházás az Európai Unió szintjén, a Bizottság és egy ügynökség között valósul meg. Ebben az esetben a Bizottság, miután egy jogalkotási aktus valamilyen politika megvalósítását ruházta rá, ezt a feladatot szubdelegálja egy európai ügynökséghez – a Tanács 58/2003/EK rendeletének keretei között –, közigazgatási jog terminológiával élve dekoncentrálja a feladatokat, azzal, hogy az irányító szerepet fenntartja magának. Ezeket az ügynökségeket végrehajtási ügynökségeknek nevezik az uniós zsargonban, amelyeket a Bizottság egy előzetes költség-haszon elemzést követően – meghatározott időre – határozattal hoz létre, abból a célból, hogy egy vagy több közösségi program<sup>31</sup> igazgatására vonatkozó bizonyos feladatokat ellássonak.<sup>32</sup> A Bizottság megbízhat egy végrehajtási ügynökséget bár-

---

<sup>29</sup> Saurer, Johannes: The accountability of supranational administration: The case of European Union Agencies, in *American University International Law Review*, Vol. 24, Issue 3 (2009) 443. o.

<sup>30</sup> Ld. többek között Hofmann (2010) i. m. 313. o.; Chamon, Merijn: Eu agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue sea, in *Common Market Law Review*, Vol. 48, Issue 4. (2011) 1056. o.

<sup>31</sup> Az 58/2003/EK rendelet meghatározása alapján a közösségi program bármilyen olyan tevékenység, tevékenységek sorozata vagy egyéb kezdeményezés, amelyet a Bizottságnak a vonatkozó alap-jogiaktus vagy költségvetési felhatalmazás szerint, meghatározott kedvezményezettek egy vagy több kategóriájának a javára, kötelezettségvállalások foganatosítása révén kell végrehajtani.

<sup>32</sup> Ilyen a Transzeurópai Közlekedési Hálózat Végrehajtó Ügynöksége (TEN-T EA); az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége (ERCEA); az Egészség- és Fogyasztóügyi Végrehajtó Ügynökség (EAHC); a Kutatási



milyen feladattal, amely a közösségi program végrehajtásához szükséges, *kivéve* azon feladatokat, amelyeknél a politikai döntések gyakorlati megvalósítása *diszkracionális hatásköröket* igényel. Az ügynökségek e típusai ugyanazon helyszínen kell, hogy működjenek, ahol a Bizottság és annak szervezeti egységei találhatóak, az Európai Közösségek és az Europol intézményeinek, valamint egyes szerveinek és szervezeti egységeinek székhelyéről szóló jegyzőkönyvnek megfelelően.

A vertikális hatáskör-átruházástól meg kell különböztetni a horizontális hatáskör-átruházást, amely közvetlenül európai uniós (rendes vagy különleges) jogalkotáson keresztül valósul meg, amikor az uniós jogalkotó létrehoz, vagy felhatalmaz egy ügynökséget uniós feladatok ellátásával. A horizontális hatáskör-átruházás folytán létrejött ügynökségeket nevezi az uniós zsargon „szabályozási” ügynökségeknek. A végrehajtási ügynökségekkel szemben az ún. szabályozási ügynökségeket tehát egy jogalkotási aktus, vagy maga a szerződés hozza létre<sup>33</sup> és biztosít számukra átruházott hatásköröket. Ez a terminológia – ahogy arra több szerző is felhívja a figyelmet<sup>34</sup> – azonban némileg pontatlan, hiszen a „szabályozási” ügynökségek nem rendelkeznek szükségképpen *szabályalkotási* hatáskörrel, ahogy ez egyébként jellemző a nemzeti szabályozó hatóságokra, vagy az USA független ügynökségeire. A „szabályozási” ügynökségek az Európai Unió különböző tagállamaiban helyezkednek el, ezért nevezik őket decentralizált ügynökségeknek is, amely nem a belső jogi terminológia alapján értelmezendő, hanem arra utal, hogy a szervek székhelye nem a központban – Brüsszelben – van, hanem Európa szerte.

A továbbiakban az ügynökségre átruházható feladat- és hatáskörökre vonatkozó bírósági esetjogot vonjuk elemzés és értelmezés alá.

---

Végrehajtó Ügynökség (REA); az Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség (EACEA); illetve a Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Ügynökség (EACI).

<sup>33</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés hozta létre az Európai Védelmi Ügynökséget és bízta meg speciális feladatok ellátására, ugyanis az EUSz. 42. cikk (3) bekezdése szerint „A tagállamok vállalják, hogy fokozatosan fejlesztik katonai képességeiket. A védelmi képesség-fejlesztési, kutatási, beszerzési és fegyverzeti kérdésekkel foglalkozó ügynökség (a továbbiakban: Európai Védelmi Ügynökség) megállapítja a műveleti igényeket, támogatja az ezen igények kielégítését szolgáló intézkedéseket, hozzájárul a védelmi szektor ipari és technológiai alapjainak erősítéséhez szükséges intézkedések meghatározásához és – adott esetben – végrehajtásához, részt vesz egy európai fegyverzet- és képességpolitika meghatározásában, valamint segíti a Tanácsot a katonai képességek javításának értékelésében.”

<sup>34</sup> Hofmann (2010) i. m. 314. o.;

## II. Az európai ügynökségek és a Meroni-doktrína

Az európai ügynökségek körüli jogi problémákat a szakirodalom képviselői többnyire az egyes hatáskörök átruházásának jogi korlátaival írják le. Gál szerint „ahhoz ugyanis, hogy a Bizottság meg tudjon felelni az alapító szerződésekben rögzített feladatainak és az uniós állampolgárok elvárásainak, alapvetően az intézményi feladataira kell összpontosítania. A Bizottságnak ezért képesnek kell lennie arra, hogy a közösségi programok igazgatására vonatkozó feladatok egy részét harmadik személyekre átruházza.”<sup>35</sup> Döntő jelentősége annak van, hogy az igazgatási feladatok kihelyezésének az alapító szerződésekben és az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában előírtak szerint, az uniós intézményrendszer által megállapított határokon belül kell maradnia. A kérdés akként vethető fel az ügynökségekkel kapcsolatban, hogy az alapító szerződéseket értelmezve az Európai Bíróság milyen korlátokat állított fel a hatáskör-átruházás tekintetében? További kérdés, hogy ezek a korlátok mereven élnek-e a bíróság gyakorlatában, vagy kitapinthatóak az olvadás jelei?

A hatáskör-átruházás koncepciójára nem hivatkozott a három alapító szerződés közül egyik sem. Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló szerződés 4. cikke is csupán annyit mond ki, hogy az egyes intézmények az e szerződésben rájuk ruházott hatáskörük keretén belül járnak el. A szerződések hallgatása azonban nem értelmezhető – ebben az esetben – a hatáskör-átruházás tilalmaként, mivel a hatáskörök hatékony gyakorlása érdekében az intézményeknek teret kellett engedni ahhoz, hogy a saját szervezetüket kiépíthessék. Mivel határozott útmutatások nem álltak a szerződés szövegében rendelkezésre a hatáskörök átruházásának kereteire, ezért annak megengedhetőségére vonatkozó szabályokat a Bíróságnak kellett kimondania.

Ennek a feladatnak a Bíróság már az egyik korai ügyében, a *Meroni* ügyben,<sup>36</sup> eleget is tett. Az Európai Bíróság számos későbbi ítéletében kommentálta ezt a kérdést, de általában vonakodott kifejezetten is utalni a Meroni ítéletre,<sup>37</sup> amelyre azonban több ügy is épül és, amely a mai napig – éppen ezért – jelentős hatást gyakorol az ügynökségek szabályozására. A Meroni ügyben hozott döntése során meghatározott feltételek – amelyeket a későbbi ítéleteivel kiegészített – alkotják az ún. Meroni-doktrínát. A továbbiakban ezeket a feltételeket vonjuk alapos vizsgálat alá.

---

<sup>35</sup> GÁL Gábor: *Az Európai Unió ügynökségei*. In: KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*, 2007, Complex Kiadó, Budapest, 346. o.

<sup>36</sup> European Court of Justice (1958): „*Meroni v. High Authority*” (Case 9/56).

<sup>37</sup> KOENIG, Christian – LOETZ, Sascha – FECHTNER, Sonja: *Do We Really Need a European Agency for Market Regulation?* in: *Intereconomics*, Volume 43, Number 4, (2008). 230. o.

## II.1. A Meroni ügy

Az 1950-es években az Európai Szén- és Acélközösség (továbbiakban: ESZAK) vastartalmú hulladék piacán fontos szerepet játszottak a vastartalmú hulladékok importját kiegyenlítő vállalkozások. Huszonkét jelentős európai vasipari vállalkozás hozta ezeket létre, mint önkéntes tevékenységet ellátó vállalatok és az ESZAK Főhatósága engedélyezte a tevékenységüket az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés 53. cikke alapján. Ezeknek a vállalkozásoknak a legfontosabb feladata az volt, hogy alacsonyan tartsák a vastartalmú hulladékok árát. Az ehhez szükséges feladatok ellátására a Főhatóság hatásköreinek egy részét átruházta az ún. brüsszeli ügynökségekre, amelyek magánjogi jogalanyok voltak és a belga jog alapján hozták őket létre. Feladatuk ellátása során a brüsszeli ügynökségek a felperest (a Meroni vállalatot) meghatározott pénzösszeg megfizetésére kötelezték a Vastartalmú Hulladékok Importjának Kiegyenlítési Alapja javára. A felperes pedig vitatta ezt a döntést és keresettel fordult a Bírósághoz.

A Bíróság kimondta, hogy az átruházó csak akkor delegálhat hatásköröket adminisztratív ügynökségekhez, ha:

- azzal a hatáskörrel maga a delegáló szerv is rendelkezik (általános alapelv);
- csak pontosan meghatározott végrehajtási feladatok ruházhatóak át, amelyek nem igényelnek diszkrecionális hatásköröket és, amelyeket az átruházónak továbbra is felügyelete alatt kell tartania;
- a hatáskör-átruházás nem lehet feltételezett, annak mindig kifejezett döntésben kell megvalósulnia;
- valamint az átruházás nem zavarhatja meg az intézményi egyensúlyt az európai intézmények között.

Az első feltétel megfelel „*nemo iuris transfere potest quam ipse habet*” régi jogi alapelvnek, miszerint nem lehet több jogot (ez esetben hatáskört) átruházni, mint amennyivel rendelkezik maga az átruházó. A hatáskört átruházó szerv nem ruházhatja át azokat a hatásköröket, amelyek őt magát is hatáskör-átruházás alapján illetik meg. Következésképpen az átruházott hatáskörök gyakorlására is ugyanazok a feltételek vonatkoznak, mintha e hatásköröket köz-

vetlenül az átruházó hatóság gyakorolná, különös tekintettel az indokolási és közzétételi<sup>38</sup> kötelezettségre.

A második feltétel jelzi azt a tilalmat, amely alapján az európai „alkotmányos” jogban kizárt széleskörű diszkrecionális hatáskör<sup>39</sup> átruházása az európai intézményekről az európai ügynökségekre. A Bíróság kifejti, hogy a hatáskör-átruházásnak alapvetően két típusa különíthető el. Az első típus esetén pontosan meghatározott végrehajtási hatáskört ruháznak át, amely gyakorlását maga az átruházó – az által meghatározott objektív kritériumrendszer alapján – felül tud vizsgálni, így a döntésekkel kapcsolatos végső felelősség az átruházó szervnél marad. A másik típus esetén, a döntés kialakításának vonatkozásában széles körű mérlegelési mozgásteret ruház át a delegáló szerv a hatáskör-átruházás címzettjére, akinek ez által lehetősége nyílik az aktuális politikai döntések megvalósítására. A Bíróság szerint ez az átruházás azzal a következménnyel járna, hogy az átruházó döntései helyébe a megbízott szerv döntései lépnének – mivel a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetén a felülmérlegelésre alapvetően nem kerülhet sor –, ezáltal pedig tényleges felelősség átruházás is megvalósulna. A Bíróság elismerte, hogy a hatáskör-átruházás első típusa megengedhető az ESZAK Szerződés rendszerében, a második típusa – amely a Meroni ügyben is megvalósult – azonban nem.

E két feltétel, kiegészítve a harmadikkal, amely alapján a hatáskör-átruházás nem lehet feltételezett, annak mindig kifejezett döntésben kell megvalósulnia, garanciát jelent az intézményi (hatalmi) egyensúly fennmaradására nézve.<sup>40</sup> A Bíróság szerint ugyanis a hatalmak egyensúlya (*balance of powers*) az Európai Szén- és Acélközösség intézményi struktúrájának alapvető ismérve, a Szerződés által biztosított alapvető garancia, különösen azokra a vállalkozásokra és vállalkozások társulásaira nézve, amelyeket a szerződés érint. A diszkrecionális hatásköröknek olyan szervekre történő átruházása, amelyeket nem a Szerződés hozott létre, pont ezt a garanciát teszi hatástalanná.

A Meroni ügyben felállított szigorú feltételrendszer ötven éve tartja magát, mint a hatáskör-átruházás „alkotmányos” keretrendszere, és a továbbiakban is alkalmazni fogja a Bíró-

---

<sup>38</sup> ESZAK Szerződés 15. cikke alapján ugyanis a határozatokat, ajánlásokat és véleményeket a Főhatóság mindenkor indokolni volt köteles, továbbá gondoskodnia kellett azok közzétételéről. Ráadásul amennyiben a határozat vagy az ajánlás egyedi ügyekre vonatkozott, akkor nem csak a közzétételről, de a kézbesítésről is gondoskodni kellett.

<sup>39</sup> Meg kell azonban jegyezni, hogy maga a diszkrecionális jogkör fogalma még egy adott jogrendszeren belül is számos jelentéstartalommal rendelkezhet, amelynek következtében általános definiálása problémákat okoz. A diszkrecionális jogkör terminológiájáról és elsődleges ismérveiről ld. bővebben: FRITZSCHE, Alexander: *Discretion, scope of judicial review and institutional balance in european law*, in: *Common Market Law Review*, Vol. 47. No. 2. 361-403. o.

<sup>40</sup> KULL, Diana: *Legal implications of the establishment of the European Securities and Markets Authority*, 2011, forrás: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1948071](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1948071) (2011-11-13). 20. o.

ság.<sup>41</sup> A szakirodalom számos képviselője azonban folyamatosan megkérdőjelezi a Meroni ügyben meghatározottak alkalmazhatóságát a mai európai ügynökségekre nézve. Három irányban is vitatják az alkalmazhatóságot. Egyrészt azt állítják, hogy a feltételrendszer nem alkalmazható az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződésre – ezáltal pedig az Európai Unió mai viszonyaira –, mivel az ESZAK szerződés egy speciálisabb területet, nevezetesen a szén- és acél piacot vonta a szabályozási körébe.<sup>42</sup> Ebben a relációban pedig nem alkalmazható az *a minore ad maius* értelmezésmód. A másik ellenérv az alkalmazhatóság ellen, hogy a Meroni ügyben felállított feltételrendszer a magánjogi szervekre történő hatáskör-átruházásra vonatkozik, nem pedig a közjogi szervekre, mint az európai ügynökségek. A magánjogi szervek esetén pedig a hatáskör-átruházásnak valóban szigorúbb feltételeknek kell megfelelniük, mint a közjogi szervek estében.<sup>43</sup> A harmadik ellenérv szerint pedig a bírósági felülvizsgálat széleskörű megteremtése okafogyottá teszi a Meroni ügyben lefektetett szigorú követelmények fenntartását.<sup>44</sup>

A szakirodalmi kételkedések ellenére a Bíróság későbbi esetjoga hivatkozik a Meroni ügyre az általános közösségi (uniós) jog vonatkozásában is, így pedig azt a megállapítást tehetjük, hogy a bírósági jogalkalmazást nem feshélyezik alkalmazhatósági kérdések. A továbbiakban a Meroni ügyre épülő, azt követő bírósági esetjogot vonjuk vizsgálat alá. Meg kell azonban jegyezni, hogy noha az alkalmazhatóság problémája nem merül fel, de a Bíróság a jogértelmezése során a Meroni ügyben lefektetett szigorú szabályrendszert komoly felülvizsgálatnak vetette alá, az egykori követelményeket pedig az Unió fejlődéséhez adaptálta.

## **II.2. A Meroni ügyet követő bírósági esetjog**

A Meroni ügyet követő esetjogot vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a Bíróság továbbra is érvényesnek találja a Meroni ügy megállapításait, amikor a hatáskör-átruházás egyes formáit kell elbírálnia. Az a tény pedig, hogy a Bíróság mind a mai napig idézi és hivatkozási alapként tekinti az 1958-as ítéletét, a doktrína alapú megközelítés jele.<sup>45</sup> A Bíróság azonban ezt a doktrínát folyamatosan alakította az adott kor elvárásaihoz és rugalmassá tette a lefektetett sarok-

---

<sup>41</sup> Craig, Paul: *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012. 155. o.

<sup>42</sup> Schneider, Jens-Peter: A common framework for decentralized EU agencies and the Meroni doctrine, in *Administrative Law Review* Vol. 61. Special Edition (2009) 36. o.

<sup>43</sup> Chamon, Merijn: EU agencies: Does the Meroni doctrine make sense? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 17. No. 3. (2010) 297. o.

<sup>44</sup> Vos, Ellen: Reforming the European Commission: What role to play for EU agencies? *Common Market Law Review*, Vol. 37. No. 5. (2000) 1123-1124. o.

<sup>45</sup> Újabb tanulmányában Szegedi is erre a megállapításra jutott. Ld.: Szegedi László: A pénzügyi piacok közvetlen európai felügyeletének kihívásai, in *Pénzügyi Szemle*, 2012./3. szám, 371. o.

pontok értelmezését. A Bíróság gyakorlatát két jól elkülöníthető szakaszra lehet osztani. Az első szakaszban megtörtént a hatáskör-átruházás szigorú keretének kialakítása, megerősítése, majd a második szakaszban – a 2000-es évek elejétől – megkezdődött a feltételrendszer finom átértelmezése és adaptálása a második hullámban létrehozott ügynökségek hatásköreire nézve.

Az 1967-es *van der Vecht* ügyben<sup>46</sup> – amelyre úgy tekintenek, mint a teljes Meroni-doktrína általános megerősítése<sup>47</sup> – a Bíróság megállapította, hogy az adminisztratív bizottság döntése nem köti a tagállamok bíróságait, tekintettel arra, hogy maga a döntés – ebben az esetben – csupán ajánlás jellegű. Éppen a határozat ajánlás jellegéből fakad, hogy a hatáskör-átruházás kérdését nem vizsgálta a Bíróság, de megerősítette, hogy más értelmezés nem lenne összhangban az EGK Szerződés szabályaival. Az 1/76. számú véleményében<sup>48</sup> a Bíróság megengedhetőnek tartotta a hatáskörök-átruházását egy nemzetközi szervezetre, amely a Közösség tagjaiból és harmadik államok képviselőiből állt, mivel az előterjesztett nemzetközi szerződés pontosan meghatározott végrehajtási hatásköröket tartalmazott. Így a Bíróság elkerülhette, hogy közvetlenül is hivatkozzon a Meroni ügyre a nem-közösségi szervekre történő hatáskör-átruházás vonatkozásában, de közvetett módon megerősítette, hogy ebben a vonatkozásban is ugyanazokat a korlátozásokat tartja szükségesnek, mint a Meroni ügy esetében.<sup>49</sup>

A *Romano ügyben*<sup>50</sup> a Bíróság nem hagyott kétsége a felől, hogy az intézményi egyensúly megköveteli, hogy jogalkotó hatalmat csak olyan intézmény gyakorolhat, amelyet erre az alapító szerződések felhatalmaztak. A Bíróság tehát kimondta, hogy a normatív jellegű aktusok kibocsátásának hatáskörét nem lehet átruházni. Kimondta továbbá – a *van der Vecht* ügy említése nélkül – azt is, hogy az adminisztratív jellegű bizottságok döntései nem kötik a nemzeti bíróságokat. A *Romano* ügy egy érdekes eset, ami a hatáskör-átruházás problémájára vonatkozik, de a szakirodalomban lényegesen kevesebben említik meg, vagy elemzik, mint a Meroni ügyet. Pedig CHAMON szerint sokkal nagyobb ennek az esetnek a relevanciája, mint a Meroni ügynek, mégpedig azért, mert az eset körülményei sokkal közelebb állnak a mostani ügynökségek helyzetéhez. A *Romano* ügynek a tárgya ugyanis egy másodlagos jog által létre-

---

<sup>46</sup> C-19/67 *Soziale Verzekeringsbank kontra Van Der Vecht* (1967).

<sup>47</sup> Schneider (2009) i. m. 36. o.

<sup>48</sup> Opinion 1/76 „Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels” (1977).

<sup>49</sup> Griller, Stefan – Orator, Andreas: Meroni revisited – Empowering european agencies between efficiency and legitimacy, NEWGOV 04/D40, 2007, [http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D04D40\\_WP\\_Meroni\\_Revisited.pdf](http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D04D40_WP_Meroni_Revisited.pdf) (2013.04.01.) 7. o.

<sup>50</sup> C-98/80 *Giuseppe Romano v. Institut national d'assurance maladie-invalidité.*” (1981).

hozott hivatalnak történő hatáskör-átruházás volt, szemben a Meroni ügyel, ahol magánjogi szervezetről volt szó.<sup>51</sup>

További esetek<sup>52</sup> találhatóak a Meroni-doktrínával kapcsolatban a comitológiai eljárások területén. Ezek az esetek általában nem a Bizottság és az adminisztratív szervek közötti hatáskör-átruházásra vonatkoznak, hanem a jogalkotási hatáskör Bizottságra történő átruházásával. Alapelv ebben a vonatkozásban, hogy akkor megengedett az ilyen hatáskör-átruházás, ha az alapvető szabályokat maga a Szerződésben felhatalmazott jogalkotó alkotja meg és csupán a részletszabályok megalkotása ruházható a Bizottságra. Végezetül számos ítélet<sup>53</sup> illetve végzés hivatkozik a Meroni ügyre, de az értelmezéshez nem tesz hozzá többletelemet.

A Meroni ügyet követő bírósági esetjog második szakaszában, amely már a második hullámban létrehozott ügynökségekhez is kapcsolódik, a 2000-es évek közepén a Bíróság megerősítette a feltételrendszer alkalmazhatóságát. Ennek alátámasztására két 2005-ös ítéletet kell még megemlíteni.

A *Salvatore Tralli* ügyben<sup>54</sup> a Bíróság elismerte – a hatáskör-átruházás rendszerének a közösségi joggal való összhangjával kapcsolatban –, hogy az intézményeknek jogában áll hatáskörükből eredő és a Szerződés által meghatározott egyes jogait – a Szerződés előírásainak tiszteletben tartásával – másra átruházni. Ennek keretében a Bíróság kimondta – tartva magát a Meroni-doktrínához –, hogy először is a hatáskört átruházó hatóság nem ruházhatja át azokat a hatásköröket, amelyek őt magát is hatáskör-átruházás alapján illetik meg. Továbbá, az átruházott hatáskörök gyakorlására is ugyanazok a feltételek vonatkoznak, mintha e hatásköröket közvetlenül az átruházó hatóság gyakorolná, különös tekintettel az indokolási és közvételteli kötelezettségre. Végül az átruházó hatóság – még ha hatásköreinek átruházására jogosult is – köteles erről kifejezett határozatot hozni, illetve a hatáskör-átruházás csak pontosan meghatározott végrehajtási jogköröket érinthet. A Meroni-doktrína alkalmazhatóságával kapcsolatban – az esetjogban először – azt is kimondta, hogy ugyan a Meroni ügy egyes pénzügyi rendszerek végrehajtása céljából önálló jogi személyiséggel rendelkező magánjogi szervezetekre történő hatáskör-átruházásra vonatkozik, azonban egy közösségi intézménynek vagy szervnek annál inkább jogában áll, hogy saját keretein belül döntéshozatali szervei részére

---

<sup>51</sup> CHAMON (2011) i. m. 1061. o.

<sup>52</sup> C-25/70 *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v Köster* (1970); C-30/70 *Scheer v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (1970)

<sup>53</sup> Ld. például: C-108/63 *Officine Ellettromeccaniche Merlini* kontra Főhatóság (1965); C-92/78 *Simmenthal* kontra Bizottság (1979); C-154/78 *Valsabbia* kontra Bizottság (1980); C-81/85 *Usinor* kontra Bizottság (1986); T-239/94 *EISA* kontra Bizottság (1997); T-369/94 *DIR International Film és társai* kontra Bizottság (1998); T-106/96 *Wirtschaftsvereinigung Stahl* kontra Bizottság (1999); T-89/96 *British Steel* kontra Bizottság (1999).

<sup>54</sup> Case 301/02 „*Carmine Salvatore Tralli v. Európai Központi Bank*” (2005).

szervezési és hatáskör-átruházási intézkedéseket határozzon meg. Vagyis kimondásra került, hogy a Meroni-doktrína alkalmazható a közjogi szervek vonatkozásában is.

Az *Alliance for Natural Health és társai ügyben*<sup>55</sup> pedig a Bíróság ismételtén megerősítette, hogy a közösségi jogalkotónak, amikor át kívánja ruházni valamely adott jogalkotási aktus összetevőinek felülvizsgálatára irányuló hatáskörét, biztosítania kell, hogy ez a hatáskör pontosan körülhatárolt legyen, és hogy az általa meghatározott objektív feltételek betartását illetően e hatáskör gyakorlása szigorú kontrollnak legyen alávetve, mivel ennek hiányában, a feljogosított hatóságok olyan mérlegelési jogkörrel rendelkeznenek, amely az áruk belső piacának működését érintő szabályozás esetén, túlzott mértékben és átláthatatlan módon gátolná az érintett áruk szabad mozgását.

Az „ügynökségiesítés” folyamatának felgyorsulásával párhuzamosan a Meroni-doktrína interpretációja központi elemévé vált a politikai dialógusnak is. Legalábbis az Európai Bizottság részéről, amely egyértelműen megpróbálta beilleszteni az ügynökségek létrehozására irányuló törekvését a Meroni-doktrína által szolgáltatott keretek közé.<sup>56</sup> Ezt megerősítette a Bizottság egyik közleményében azzal, hogy kijelentette: „a jelenlegi közösségi jogrend egyértelműen és szigorúan korlátozza a szabályozási ügynökségek önálló hatásköreit. Nem adható számukra általános szabályozási intézkedések elfogadására vonatkozó hatáskör. Korlátozott mértékben, egyértelmű és pontosan meghatározott feltételekkel, illetve valódi mérlegelési jogkör nélkül hozhatnak egyedi döntéseket azokon a sajátos területeken, ahol meghatározott szakismeretre van szükség. Ezenkívül nem bízható rájuk olyan hatáskör, amely a Szerződés által kifejezetten a Bizottságra ruházott kötelezettségeket érinthet (például, a közösségi jog öreként jár el).”<sup>57</sup>

A legújabb bírósági gyakorlat alapján azonban kitapintható, hogy a mérlegelési jogkörben hozható döntések hatáskörének átruházására vonatkozó merev tilalom felülvizsgálat alatt áll. 2008-ban a *Schröder kontra CPVO ügyben*<sup>58</sup> ugyanis az Elsőfokú Bíróság kimondta, hogy a Bíróság ítélezési gyakorlatából az következik, hogy amennyiben valamely közösségi hatóságnak feladatkörében eljárva összetett – különösen gazdasági jellegű – értékeléseket kell elvégeznie, e tényből következően *széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik*, amelynek gyakorlása felett korlátozott bírói felülvizsgálat áll fenn, amely nem teszi lehetővé, hogy a közösségi

---

<sup>55</sup> Joined Case C-154 & 155/04 „*The Queen, on the application of Alliance for Natural Health and Others v. Secretary of State for Health and National Assembly for Wales*” (2005).

<sup>56</sup> CHITI, Eduardo: *An important part of the EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of european agencies*, 2009. In. *Common Market Law Review*, Vol. 46. No. 5. 1421-1422. o.

<sup>57</sup> COM (2008) 135. 5. o.

<sup>58</sup> T-187/06 *Schröder kontra CPVO* (2008).



bíróság a tények általa történt értékelésével felváltta az említett hatóság tényértékelését. Így a közösségi bíróságnak hasonló esetben a tények létezésének és e tények hatóság általi jogi minősítésének vizsgálatára kell szorítkoznia, különösen akkor, ha a hatóság intézkedése nem nyilvánvalóan hibás, vagy nem minősül hatáskörrel való visszaélésnek, vagy ha e hatóság nem lépte át nyilvánvalóan mérlegelési jogköre határait. Hasonlóképpen, amennyiben a közigazgatási hatóság határozata összetett szakmai megfontolások eredménye, e megfontolások főszabály szerint csak korlátozott bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik, ami azt jelenti, hogy a közösségi bíróság a tények említett hatóság általi elemzését nem helyettesítheti saját értékelésével. A *Schröder kontra CPVO* ügyben az Elsőfokú Bíróság tehát elismerte – egy európai ügynökség (Közösségi Növényfajta-hivatal) vonatkozásában –, hogy az adminisztratív szerveknek igenis lehet mérlegelési jogköre a hatáskörükbe tartozó ügyekben és nem pusztán végrehajtási, hanem jogalkalmazási tevékenységet végeznek. Éppen ezért a mérlegelési jogkörben hozott döntés csupán korlátozott bírósági felülvizsgálat alatt állhat.

A *Bizottság kontra Németország* ügyben<sup>59</sup> 2010-ben az Európai Unió Bíróságának Nagytanácsa pedig elismerte, hogy megengedett a hatáskör-átruházás olyan szervekre, amelyek a hagyományos hierarchikus közigazgatási struktúrán kívül helyezkednek el, és a kormánytól többé-kevésbé függetlenek. Az ilyen hatóságok létezését és működéseinek feltételét a tagállamokban törvény, vagy bizonyos tagállamokban maga az alkotmány szabályozza, e hatóságoknak törvényesen kell működniük, és alá vannak vetve a hatáskörrel rendelkező bíróságok felülvizsgálatának. Az ilyen független közigazgatási hatóságok gyakran szabályozási hatáskörrel is rendelkeznek, vagy olyan feladatokat látnak el, amelyeknek politikai befolyástól mentesnek kell lenniük, a törvényesség talaján maradván azonban, és a hatáskörrel rendelkező bíróságok felülvizsgálati jogkörének hatálya alatt. Kimondja továbbá a Bíróság, hogy az általános közigazgatástól független jogállás biztosítása önmagában nem fosztja meg e hatóságokat demokratikus legitimációjuktól. Az ügyvel kapcsolatban nem világos, hogy alkalmazható lehet-e az Európai Unióra magára, mivel az ügy alapvetően a tagállami független hatóságok – Magyarországon az önálló szabályozó szervek – jogállására vonatkozik, de mindenképpen alátámasztja a Bíróság hatáskör-átruházást pártoló ítélkezési gyakorlatát.

---

<sup>59</sup> C-518/07 Bizottság kontra Németország (2010).

### III. Következtetések

Az ügynökségek pozíciója az EU szerződésekben pontosan ellentétes képet mutat rohamos terjedésükkel. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően az elsődleges jog még az ügynökségek létezéséről is hallgatott. A hatálybalépését követően azonban már az EUMSZ. 263. cikke kimondja, hogy az Európai Unió Bírósága megvizsgálja az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét. Vagyis a szerződések az Európai Unió Bíróságának hatáskörébe utalja az ügynökségek aktusainak jogszerűségi vizsgálatát. További módosítások nem történtek az ügynökségekre vonatkozóan, vagyis – paradox módon – az elsődleges jog, jelen állás szerint, nem látja előre az átruházott hatáskörökkel rendelkező ügynökségek létrehozását, azt azonban előre látja, hogy ezeknek a szervezeteknek az aktusait esetleg orvosolni kell.<sup>60</sup>

A paradox helyzet kiküszöbölése véleményem szerint csak az alapító szerződések módosításával valósítható meg. Az EUSz. kiegészülne egy új – az ügynökségekre vonatkozó – címmel, amelyben meghatározásra kerülne az ügynökség fogalma, valamint az intézményekkel kapcsolatos viszonya. Az EUMSZ. szintén egy új címmel egészülne ki, amelyben meghatározásra kerülne egy, az ügynökségekre vonatkozó speciális jogalap, amely részletesen szabályozná a létrehozásukra és működésükre vonatkozó szabályokat. Így rendezné az ügynökségek feladat- és hatásköreinek, szervezeti felépítésének és a tevékenységének alapvető szabályait, elszámoltathatóságát, valamint létrehozására és megszüntetésére vonatkozó eljárást. Az ügynökségekre vonatkozó részletes szabályokat pedig rendes jogalkotási eljárás keretében kellene megalkotnia a Tanácsnak és a Parlamentnek. Ez a megoldás nem oldaná meg a diszkrecionális hatáskörök átruházásának problémáját, vagyis a Meroni-doktrína továbbra is alkalmazható lenne. Éppen ezért, ahogy a fent vázolt esetjog fejlődéséből is okszerűen következhetne, az Európai Unió Bíróságának felül kellene vizsgálnia a Meroni-doktrínát és kimondani a diszkrecionális hatáskörök átruházásának megengedhetőségét. Természetese megállapítva az új korlátokat, mint a bírósági felülvizsgálat biztosításának kötelezettségét, valamint az ügynökségek politikai elszámoltathatóságának megteremtését.

Nem kizárt, hogy a Bíróság hamarosan megadja a választ a Meroni-doktrína felülvizsgálatával kapcsolatban, ugyanis jelenleg is folyamatban van egy per a Bíróság előtt.<sup>61</sup> Ebben a perben a felperesek azt kérik, hogy a Bíróság semmisítse meg a short ügyletekről és a hitel-

<sup>60</sup> CHAMON (2011) i. m. 1056. o.

<sup>61</sup> C-270/12. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága kontra az Európai Unió Tanácsa, Európai Parlament (2012).

nemteljesítési csereügyletekkel kapcsolatos egyes szempontokról szóló, 2012. március 14-i 236/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 28. cikkét, mivel az elsősorban a Meroni és másodsorban a Romano ügyekben felállított kritériumrendszerbe ütközik. A felperesek érvelése szerint: 1.) széles mérlegelési jogkört vonnak maguk után az azzal kapcsolatos kritériumok, hogy az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (továbbiakban: ESMA) a 28. cikk szerint milyen esetekben köteles fellépni; 2.) az ESMA számos választási lehetőséggel rendelkezik arra vonatkozóan, hogy milyen intézkedéseket írjon elő, és hogy milyen kivételeket határoz meg, e választási lehetőségek pedig igen jelentős gazdaságpolitikai hatásokkal rendelkeznek; 3.) az ESMA által figyelembeveendő tényezők rendkívül szubjektív kritériumokat tartalmaznak; 4.) az ESMA az intézkedéseit az azok átfogó időtartamára vonatkozó bármiféle korlátozás nélkül jogosult megújítani.

Az ítéletnek kulcsfontosságú szerepe lesz az európai ügynökségek további fejlődésére nézve, ezért a kutatást és a gondolkodást nem lehet abbahagyni, a gép forog, de az alkotó nem pihen!

## Az európai ügynökségek új típusa (esettanulmány)

### Az Európai Felügyeleti Hatóságok

Az ESFS részeként a Lámfalussy-eljárás harmadik szintű bizottságai átalakultak európai hatóságokká. A létrehozott hatóságok ennek a rendszernek a legfontosabb és leginnovatívabb elemei. A hatóságok a 3L3 bizottságokat váltották fel, de lényegesen megnövelt a felelősségük, meghatározott jogi eszközeik (jogilag kötelező eszközeik!), valamint szélesebb körű felhatalmazottságuk lett.<sup>62</sup> A hatóságok jogi személyiséggel rendelkező uniós szervek,<sup>63</sup> amiből az következik, hogy a hatóságokat valamennyi tagállamban a nemzeti jog által a jogi személyeknek nyújtott legteljesebb jogképesség illeti meg.

Mindegyik ESA-nak a székhelye megegyezik a felváltott 3L3 bizottság székhelyével, így az EBA-nak Londonban, az EIOPA-nak Frankfurtban, az ESMA-nak pedig Párizsban van. Érdekes azonban, hogy a jogalkotás folyamán az Európai Parlament azt a megoldási javaslatot támogatta, hogy mind a három ESA székhelye ugyanabban a városban, Frankfurtban, legyen.<sup>64</sup> Ez egy praktikus lépés lett volna egy sokkal integráltabb EU szintű felügyeleti rendszer irányában, azonban nem volt még meg a politikai akarat arra, hogy a két gazdaságilag rendkívül fejlett tagállamból elvigyék a hatóságokat.<sup>65</sup>

Lámfalussy bizottságok		ESA
Committee of European Banking Supervisors (CEBS)	<i>Bank szektor</i>	European Banking Authority (EBA)
Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors	<i>Biztosítási piac</i>	European Insurance and Occupational Pensions

<sup>62</sup> RODRIGUEZ, Pablo Iglesias: *Towards a new european financial supervision architecture*, Columbia Journal of European Law Online, 2009/1. szám, forrás: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1518062](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1518062) (2011-07-06), 3. o.

<sup>63</sup> Habár a rendeletek - a tervezetekkel ellentétben – *expressis verbis* nem mondják ki, hogy a hatóságok európai ügynökségek, de feladatuk és eljárásuk szerint annak tekinthetők.

<sup>64</sup> JELENTÉS – a pénzügyi rendszer közösségi makroprudenciális felügyeletéről és az Európai rendszerkockázati Testület létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról, előadó: S. GOULARD (PE 438.496, 2010. február). Ebben a jelentésben a rapporteur ekképp érvel: a közös felügyeleti kultúra megteremtése érdekében valamennyi európai felügyeleti hatóság (az ESRB és a három hatóság) egy helyen, Frankfurtban való elhelyezése szükséges. A földrajzi közelség lehetővé teszi a nem kimerítő, napi szintű megbeszéléseket, a személyzet egységes toborzási rendszerét, és válság esetén a gyorsabb reagálást. Az európai hatékonyságot minden más szemponthoz képest előnyben kell részesíteni, a jövőnek pedig nyitottnak kell maradnia; az, hogy a Lámfalussy-bizottságok szét vannak szórva több fővárosban, nem akadályozhatja meg egy szorosabb európai struktúra megfontolását, amelyre az EU-nak szüksége van.

<sup>65</sup> FERRAN (2010a) 34-35. o.

(CEIOPS)		Authority (EIOPA)
Committee of European Securities Regulators (CESR)	<i>Értékpapír piac</i>	European Securities and Markets Authority (ESMA)

4. táblázat A Lámfalussy bizottságokat felváltó új európai felügyeleti hatóságok (saját szerkesztés).

### **Szervezeti felépítés**

A Hatóságok szervezeti felépítésüket tekintve: felügyeleti tanácsból, igazgatótanácsból, elnökből, ügyvezető igazgatóból és fellebbezési tanácsból állnak. A vegyes bizottság és a fellebbviteli tanács a Hatóságok közös szerveként működik, továbbá a Hatóságok szervezetén belül, intézményesült formában érdekképviselői csoportok is működnek.

A **felügyeleti tanács** a Hatóság legfőbb döntéshozatali szerve, így felelős a rendeletek II. fejezetében meghatározott határozatok meghozataláért,<sup>66</sup> valamint iránymutatást nyújt a Hatóság munkájához. Tagjai:

1. az elnök, aki nem rendelkezik szavazati joggal;
2. az egyes tagállamok pénzügyi intézményeinek felügyeletéért felelős állami hatóság vezetője, akinek legalább évente kétszer személyesen részt kell vennie az ülésen;
3. a Bizottság egy képviselője, aki nem rendelkezik szavazati joggal;
4. az ESRB egy képviselője, aki nem rendelkezik szavazati joggal;
5. a másik két európai felügyeleti hatóság egy-egy képviselője, akik nem rendelkeznek szavazati joggal;<sup>67</sup>
6. valamint az EBA esetén többlettagként az Európai Központi Bank egy képviselője, aki nem rendelkezik szavazati joggal.<sup>68</sup>

A felügyeleti tanács a ráruházott egyes feladatok elvégzéséhez belső bizottságokat vagy munkacsoportokat hozhat létre, és rendelkezhet egyes, egyértelműen meghatározott feladatoknak és határozatoknak belső bizottságokra vagy munkacsoportokra, az igazgatótanácsra vagy az elnökre való átruházásáról.<sup>69</sup> Ez a rendelkezés a hatóságok belső munkavégzésének rugalmassá tételét szolgálja.

<sup>66</sup> A felügyeleti tanács fogadja el a rendeletben meghatározott véleményeket, ajánlásokat és határozatokat, valamint tanácsot ad.

<sup>67</sup> ESA rend. 40. cikk (1).

<sup>68</sup> EBA rend. 40. cikk (1) d).

<sup>69</sup> ESA rend. 41. cikk (1).

Az igazgatótanács javaslata alapján a felügyeleti tanács fogadja el a Hatóság következő évi munkaprogramját, elfogadja a hatóság tevékenységéről szóló jelentést, valamint a hatóság többéves munkaprogramját, illetve a költségvetést. Ezen felül a felügyeleti tanács fegyelmi jogkört gyakorol az elnök és az ügyvezető igazgató felett.<sup>70</sup>

Főszabályként a felügyeleti tanács döntéseit tagjainak az egyszerű többségével hozza, minden tag egy szavazattal rendelkezik. A rendeletek nem rendelkeznek a határozatképességről, ezt a kérdést a hatóságok által kiadott részletes eljárási szabályzatra delegálják. Mindhárom hatóság eljárási szabályzata kétharmados jelenléthez köti a határozatképességet.<sup>71</sup>

A főszabály, azonban azért főszabály, hogy legyenek alóla kivételek, így vannak olyan döntések, amelyeket a szavazati joggal rendelkező tagok kétharmadának szavazatával lehet meghozni:

- szabályozástechnikai standardtervezeteket;
- végrehajtás-technikai standardtervezeteket;
- iránymutatásokat és ajánlásokat;
- a hatóság határozatának, valamelyik tagállam által kért felülvizsgálata tárgyában hozott határozatot;
- a költségvetéshez kapcsolódó valamennyi intézkedést és határozatot.<sup>72</sup>

Az **igazgatótanács** az elnökből és a felügyeleti tanács szavazati joggal rendelkező tagjai által a felügyeleti tanács tagjainak sorából választott hat másik személyből áll.<sup>73</sup> Az igazgatótanács biztosítja, hogy a hatóság a rendeletnek megfelelően teljesítse küldetését és végezze el a rábízott feladatokat. A felügyeleti tanács elé terjeszti az éves és a többéves munkaprogramot, elfogadja a hatóság személyzetpolitikai tervét.

A hatóságot az **elnök** képviseli, aki feladatát teljes munkaidőben ellátó független szakember. Az elnök felelős a felügyeleti tanács munkájának előkészítéséért és elnököl a felügyeleti tanács és az igazgatótanács ülésein. A felügyeleti tanács az elnököt – érdemei, alkalmassága, a pénzügyi intézményekkel és piacokkal kapcsolatos ismeretei, valamint a pénzügyi

---

<sup>70</sup> ESA rend. 43. cikk (4)-(8).

<sup>71</sup> RULE OF PROCEDURE: EBA ([http://www.eba.europa.eu/cebs/media/aboutus/Legal%20Texts/EBA-DC-001-Rules-of-Procedure-EBA-BoS\\_---FINAL.pdf](http://www.eba.europa.eu/cebs/media/aboutus/Legal%20Texts/EBA-DC-001-Rules-of-Procedure-EBA-BoS_---FINAL.pdf)); ESMA (<http://www.esma.europa.eu/popup2.php?id=7494>); EIOPA (<https://eiopa.europa.eu/about-eiopa/legal-framework/index.html>).

<sup>72</sup> ESA rend. 44. cikk (1) második albekezdés.

<sup>73</sup> Nagy megtiszteltetésként a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnökét, Szász Károlyt beválasztották az EBA igazgatótanácsába, valamint Farkas Ádámot, a PSZÁF korábbi elnökét választották az EBA ügyvezető igazgatójává.

felügyelet és szabályozás terén szerzett gyakorlata alapján – nyílt kiválasztási eljárást követően nevezi ki.<sup>74</sup>

A hatóságot az **ügyvezető igazgató** irányítja, aki feladatát szintén teljes munkaidőben ellátó független szakember. A felügyeleti tanács az ügyvezető igazgatót – érdemei, alkalmassága, a pénzügyi intézményekkel és piacokkal kapcsolatos tudása, valamint a pénzügyi felügyelet és szabályozás terén szerzett gyakorlata és vezetői tapasztalata alapján – nyílt kiválasztási eljárást és az Európai Parlament jóváhagyását követően nevezi ki.<sup>75</sup>

Az ESA-knak két közös testülete is van: az európai felügyeleti hatóságok vegyes bizottsága és a fellebbviteli tanács.

A **vegyes bizottság** olyan fórum, amelynek keretében a hatóságok rendszeresen és szorosan együttműködnek egymással, valamint biztosítják a szektorok közötti következetességet. Ez az együttműködés különösen az alábbi területeken valósul meg:

- pénzügyi konglomerátumok;
- könyvvitel és könyvvizsgálat;
- az szektorok közötti fejlemények, kockázatok és a pénzügyi stabilitás sebezhetőségének mikroprudenciális elemzése;
- kisbefektetői termékek;
- pénzmosás elleni intézkedések; továbbá
- információcsere az ESRB-vel és az ESRB és az ESA-k közötti kapcsolatok kialakítása.

A **fellebbviteli tanács** szintén a három európai felügyeleti hatóság közös testülete. A fellebbviteli tanács hat tagból és hat póttagból áll, akik nagyra becsült személyek és igazolt szak tudással és szakmai gyakorlattal rendelkeznek, a banki, biztosítási, foglalkoztatási nyugdíj és értékpapír-piaci területen vagy más pénzügyi szolgáltatások területén kellően magas szintű szakmai, többek közt felügyeleti ismereteik és gyakorlatuk van, nem tartoznak a hatóság tevékenységében részt vevő illetékes hatóságok vagy más nemzeti, illetve uniós intézmény jelenlegi alkalmazottai közé. A fellebbviteli tanácsnak megfelelő jogi szakértelemmel kell rendelkeznie ahhoz, hogy jogi szaktanácsadást biztosítson a hatóság hatáskörének gyakorlásával kapcsolatban.<sup>76</sup>

Csatlakozva SOÓshoz megjegyzendő, hogy az ESA-k helyzete különleges, hiszen a nemzeti felügyeletekkel szemben egyrészt megjelenik egy alárendeltségi viszonyuk akkor, amikor

---

<sup>74</sup> ESA rend. 48. cikk.

<sup>75</sup> ESA rend. 51. cikk.

<sup>76</sup> ESA rend 58. cikk.

a nemzeti felügyelet elnökei adják az ESA-k fő döntéshozó szervének (a felügyeleti tanácsnak) a tagjait, másrészt egy fölrendeltségi viszonyuk is, amikor az adott ESA közvetlenül a nemzeti felügyeletet, vagy annak felügyelete alá tartozó pénzügyi intézményeket vizsgálja.<sup>77</sup>

Fogyasztóvédelmi szempontból nagy előrelépés a különböző **érdekképviseleti csoportok** létrehozása<sup>78</sup> a hatóságok szervezetén belül, ugyanis ezek által a fogyasztói csoportokat bevonják a döntéshozatalba. Hivatalosan és intézményesült formában is részesei lesznek a döntéshozatali eljárásnak,<sup>79</sup> valamint csökkentik az Unió működésében megmutatkozó demokratikus deficitet.

Az érdekképviseleti csoporttal, a rendeletekben foglaltaknak megfelelően, a szabályozás- és végrehajtás-technikai standardokra vonatkozó intézkedésekről, továbbá, amennyiben ezek egyes pénzügyi piaci szereplőkre nem vonatkoznak, az iránymutatásokra és ajánlásokra vonatkozó intézkedésekről kell konzultálni. Amennyiben sürgős fellépésre van szükség, és nincs mód konzultálásra, az érdekképviseleti csoportot mihamarabb értesíteni kell.

Az érdekképviseleti csoportok 30 tagból állnak és az egyes rendeletek meghatározzák, hogy az egyes csoportok milyen arányban vannak képviseltetve benne. Az érdekképviseleti csoport tagjait az érintett érdekelték javaslatai alapján a hatóság felügyeleti tanácsa jelöli ki. A felügyeleti tanács az ilyen irányú határozathozatal során a lehető legnagyobb mértékben biztosítja a megfelelő földrajzi és nemek közötti egyensúlyt és az érdekelték képviseletét az Unió egész területén.

## ***Feladatok***

„Az ESA-k célja, hogy a pénzügyi rendszer stabilitásához és hatékonyságához való hozzájárulás révén védjék a közérdeket az EU gazdasága, az uniós polgárok és vállalkozások érdekében.”<sup>80</sup> Figyelemmel erre és az ESA-kkal szemben támasztott jövőbeni kihívásokra, az ESA-k közös illetőleg szektorspecifikus feladatokat látnak el.

### *Közös feladatok:*

- hozzájárulnak a magas színvonalú közös szabályozási és felügyeleti standardok és gyakorlatok kialakításához;

---

<sup>77</sup> SOÓS János: *Az új európai pénzügyi felügyeleti struktúra*. Európai Tükör 2011/2. 135. o.

<sup>78</sup> Az EBA esetén a Banki érdekképviseleti csoportot, az EIOPA esetén a Biztosítási és viszontbiztosítási, valamint foglalkoztatói-nyugdíj érdekképviseleti csoportot, az ESMA esetén pedig az Értékpapír-piaci érdekképviseleti csoportot (továbbiakban: érdekképviseleti csoport).

<sup>79</sup> EMMENEGGER, Susan : *Procedural Consumer Protection and Financial Market Supervision*. EUI Working Papers Law No. 2010/05. Forrás: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1616322](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1616322) (2010-11-27).

<sup>80</sup> SOÓS i.m.. 133. o.



- hozzájárulnak a kötelező erejű uniós jogi aktusok következetes alkalmazásához, különösen a közös felügyeleti kultúra elősegítéséhez, az uniós jogi aktusok következetes, hatékony és eredményes alkalmazásának biztosításához, a szabályozási arbitrázs megakadályozásához, az illetékes hatóságok közötti nézetkülönbségek esetén a közvetítéshez és vitarendezéshez, a pénzügyi intézmények hatékony és következetes felügyeletének biztosításához, a felügyeleti kollégiumok koherens működésének biztosításához;
- ösztönzik és megkönnyítik az illetékes hatóságok között a feladatok és felelősségi körök átruházását;
- szorosan együttműködnek az ESRB-vel, különösen azáltal, hogy ellátják a feladatai teljesítéséhez szükséges információkkal és biztosítják az ESRB figyelmeztetéseinek és ajánlásainak megfelelő nyomon követését;
- a felügyeleti eredmények következetességének fokozása érdekében megszervezik és lefolytatják az illetékes hatóságokról szóló összehasonlító elemzések elkészítését, beleértve az iránymutatások és ajánlások kibocsátását és a bevált gyakorlatok megállapítását;
- a hatóságok vezető szerepet vállalnak abban, hogy támogassák a piacon az átláthatóságot, az egyszerűséget és a méltányosságot a fogyasztói pénzügyi termékek és szolgáltatások vonatkozásában;
- a hatáskörükbe tartozó területen megfigyelik és értékelik a piaci fejleményeket;
- elvégeznek minden egyéb, uniós jogalkotási aktusokban meghatározott feladatot.

*Speciális feladatok:*

- Az EBA feladata gondoskodni a hitelfelvétel és egyéb kockázatok megfelelő szabályozásának és felügyeletének biztosításáról, továbbá a feladataival érintett területeken az érdekeltekkel folytatandó konzultáció elősegítésére egy banki érdekképviselési csoport létrehozásáról.
- Az EIOPA feladata a biztosítással, a viszontbiztosítással és a foglalkoztatói nyugdíj-tevékenységekkel kapcsolatos kockázatvállalás megfelelő szabályozásának és felügyeletének biztosítása, továbbá a kötvénytulajdonosok, nyugdíjrendszeri tagok és a kedvezményezettek védelmének elősegítése. Az EIOPA felelős a feladataival érintett területeken az érdekeltekkel folytatandó konzultáció elősegítése céljából egy biztosítási és viszontbiztosítási érdekképviselési csoport, valamint egy foglalkoztatói-nyugdíj érdekképviselési csoport felállításáért.

- Az ESMA feladata a befektetési és egyéb kockázatok megfelelő szabályozásának és felügyeletének biztosítása, a **hitelminősítő ügynökségek<sup>81</sup> közvetlen európai felügyelete<sup>82</sup>**, és a feladataival érintett területeken az érdekeltekkel folytatandó konzultáció elősegítésére egy értékpapír-piaci érdekképviselői csoport létrehozása.

## ***Hatáskörök***

Az előző pontban meghatározott feladataik ellátása során az ESA-k a következő hatásköröket gyakorolhatják:

- szabályozástechnikai vagy végrehajtás-technikai sztenderdtervezet kidolgozása;
- iránymutatások és ajánlások kibocsátása;
- a nemzeti felügyeleteknek címzett egyedi határozatok meghozatala;
- a pénzügyi intézményeknek címzett egyedi határozatok meghozatala;
- Európai Parlamentnek, Tanácsnak vagy Európai Bizottságnak szóló vélemények kibocsátása;
- a pénzügyi intézményekre vonatkozó szükséges információk összegyűjtése;
- a fogyasztóvédelmi feladatok ellátása érdekében pénzügyi innovációs bizottság létrehozatalának lehetősége;
- adatbázis készítése az általuk nyilvántartott pénzügyi intézményekről.

A továbbiakban terjedelmi korlátok miatt nem áll módomban mindegyik hatáskörrel részleteibe menően foglalkozni, ezért a későbbi elemzési szempontnak megfelelően a hatáskörök három csoportjával foglalkozom. Ezek a standardok (szabályozástechnikai, végrehajtás-technikai), az ESA rendeletek 17-19. cikke alapján meghozott határozatok, illetve az ajánlások és iránymutatások.

---

<sup>81</sup> „A hitelminősítő szervezetek nem nyújtanak klasszikus értelemben vett pénzügyi szolgáltatást, hogy tevékenységük alapján, alapértelmezés szerint a pénzügyi felügyelet hatálya alá kerüljenek. Mindazonáltal a pénzügyi szektor intézményeinek alaptevékenységi háttere és megalapozottsága, azaz a kockázatkezelés és minősítés olyan mértékben épül a hitelminősítő szervezetek termékeire és szolgáltatásaira, hogy azokat a felügyelet hatósági jogköre alá helyezéssel lehet keretek közé helyezni, és a pénzügyi stabilitást ezen a téren megalapozni.” ZSOLNAI Alíz: *A pénzügyi szektorbeli felügyelet kérdései az Európai Unió tükrében*. Hitelintézeti Szemle, 2009/5. szám 466. o.

<sup>82</sup> Előjáróban csak annyit, hogy az ESMA hitelminősítők felett gyakorolt közvetlen felügyelete szintén minőségi változást, a székhelyország felügyeletének elvén bekövetkezett jelentős törést jelent. Az ESMA közvetlenül gyakorolja a felügyeleti jogosítványokat ezek felett a szervezetek felett. Részletes elemzés a dolgozat későbbi részében, valamint a témában ld.: MÖLLERS, Thomas M. J.: *Sources of Law in European Securities Regulation – Effective Regulation, Soft Law and Legal Twxonomy from Lamfalussy to de Larosiére*. European Business Organisation Law Review II, forrás: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1725778](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1725778) (2011-08-19), 379-407. o.

A standardok és a határozatok – jogilag kötelezőek lévén – jelentik a legjelentősebb különbséget a 3L3 bizottságok és az új hatóságok között.<sup>83</sup>

### **A szabályozástechnikai és végrehajtás-technikai standardok**

A jogilag kötelező erejű technikai standardok elkészítésének hatáskörét az ESA-kra ruházták a rendeletek.<sup>84</sup> Ezeknek a technikai standardoknak két fajtájuk van: a szabályozástechnikai standardok és a végrehajtás-technikai standardok. Létrehozataluk folyamata alapvetően megegyezik, ezért a továbbiakban technikai standardnak (standardnak) nevezett eszköz mindkettőt lefedi. A különbség abban áll, hogy míg a szabályozástechnikai standardok esetén az EUMSZ. 290. cikke alapján az Európai Parlament és a Tanács hatalmazza fel a Bizottságot a standardok elfogadására (delegált jogalkotási jogkör), amelyet az ESA-k készítenek el, addig a végrehajtás-technikai standardokat az ESA-k az EUMSZ. 291. cikke szerinti végrehajtási aktusok révén dolgozza ki (másodlagos jog végrehajtásán alapulnak).

A technikai standardok alkalmazási területeinek azonosítására a Bizottság négy kiemelten fontos elvet fogalmazott meg:

- **Technikai vetület:** az ez alapján kiválasztott területek kifejezetten technikai jellegűek, ahol a standardok kidolgozásához felügyeleti szakértőkre van szükség. Az érintett területeken nincs szükség szakpolitikai döntésekre.
- **Gyakorlati kérdések / együttműködési eljárások:** e területek olyan gyakorlati kérdésekkel kapcsolatosak, mint a felügyeleti hatóságok közötti együttműködést erősítő információcsere eljárási megoldásai, amelyek az érintett hatóságokat közvetlenül érintik. Csak olyan kérdéseket foglalhatnak magukban, amelyeknél a közös megközelítés vagy a kiszámíthatóság minden érintett fél javára szolgál.
- **Rugalmasság:** ide olyan területek értendők, ahol a jövőbeni piaci fejlemények gyors megválaszolása érdekében fontos a technikai rugalmasság, vagy ahol ma még nincs szükség a jogszabályok módosítására, viszont annak esetleges későbbi szükségessége érdekében arra lehetőséget kell adni.
- **Szükségesség:** itt csak olyan területek jöhetnek szóba, ahol a pénzügyi stabilitás, a betétesek, biztosítottak és befektetők védelme, a piaci hatékonyság és integritás biztosí-

---

<sup>83</sup> WYMEERSCH, Eddy: *The institutional reform of the European Financial Supervisory System, an interim report* Ghent Univ. Financial Law Institute Working Paper No. 2010-01., forrás: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1541968](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1541968) (2011-08-08), 13. o.

<sup>84</sup> ESA rend. 10-15. cikk.

tása vagy az egységes piac megszilárdítása érdekében részletes és egységes technikai szabályokra van szükség.<sup>85</sup>

A technikai standardoknak technikai jellegűnek kell lenniük, nem járhatnak stratégiai vagy szakpolitikai döntéssel, tartalmukat pedig az alapul szolgáló uniós jogalkotási aktusok szabják meg.<sup>86</sup>

A standardok elfogadásához vezető eljárást a rendeletek részletesen szabályozzák és egy elég bonyolult, de annál demokratikusabb döntési mechanizmusrendszer hoztak létre.

Az első szakaszban, ami az ESA-n belül zajlik, az ESA eldönti, hogy elfogad-e technikai standardot. Ha erre a kérdésre a válasz igenlő, akkor megkezdődik a megalkotás folyamata. A Bizottsághoz történő benyújtásukat megelőzően a Hatóság nyilvános konzultációt folytat a standardtervezetekről és elemzi a kapcsolódó potenciális költségeket és hasznokat, kivéve, ha a konzultációk és elemzések aránytalanok a szóban forgó standardtervezet alkalmazási köréhez vagy hatásához képest, vagy az ügy különösen sürgős volta miatt. A Hatóság ezen kívül az érdekképviseleti csoport véleményét is kikéri. Az egyeztetéseket követően a standardtervezetről a felügyeleti tanács minősített többséggel dönt és továbbítja az elfogadott tervezetet a Bizottsághoz.

A második szakaszban, amit Bizottsági szakasznak is tekinthetünk, a Bizottság haladéktalanul továbbítja a standardtervezetet az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A Bizottság a standardtervezet kézhezvételétől számított három hónapon belül határoz annak jóváhagyásáról. Ha az Unió érdeke úgy kívánja, a Bizottság csak részben vagy módosításokkal is jóváhagyhatja a standardtervezetet. Ha a Bizottság nem kíván jóváhagyni egy standardtervezetet, illetve csak részben, vagy módosításokkal hagyja jóvá azt, akkor visszaküldi az ESA-nak, és egyúttal magyarázatot ad a jóváhagyás elutasítására, illetve adott esetben megindokolja az általa javasolt módosításokat.

A harmadik szakaszban a standardtervezet visszakerül az ESA-hoz és hat héten belül módosíthatja a standardtervezetet a Bizottság által javasolt módosítások alapján és hivatalos vélemény formájában ismét benyújthatja azt a Bizottságnak. A Hatóság a hivatalos vélemények másolatát az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak is elküldi. Ha az említett hathetes időtartam leteltéig a Hatóság nem nyújtotta be a módosított standardtervezetet, vagy olyan standardtervezetet nyújtott be, amelyet nem a Bizottság által javasolt módosításoknak megfe-

---

<sup>85</sup> JAVASLAT – az Európai Parlament és a Tanács irányelve az 1998/26/EK, 2002/87/EK, 2003/6/EK, 2003/41/EK, 2003/71/EK, 2004/39/EK, 2004/109/EK, 2005/60/EK, 2006/48/EK, 2006/49/EK és 2009/65/EK irányelveknek az Európai Bankfelügyeleti Hatóság, az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíjfelügyeleti Hatóság és az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság hatásköre tekintetében történő módosításáról, COM (2009) 576. 5. o.

<sup>86</sup> ESA rend. 10. cikk (1), 15. cikk (1).

előzően módosított, a Bizottság elfogadhatja a standardot az általa fontosnak ítélt módosításokkal, vagy elutasíthatja azt. A Bizottság, azonban nem változtathatja meg a Hatóság által készített standardtervezet tartalmát a Hatósággal való előzetes egyeztetés nélkül.

A standardok elfogadása rendeletek vagy határozatok formájában történik. Azokat az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni, és azok az abban megállapított időpontban hatályba lépnek.

Ha az ESA a jogalkotási aktusokban meghatározott határidőn belül nem nyújtott be standardtervezetet, a Bizottság új határidőn belül kérheti tervezet benyújtását. Kizárólag ha a Hatóság a kérelemnek megfelelően nem nyújtja be a tervezetet a Bizottságnak a határidőn belül, a Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktussal a Hatóság által készített tervezet nélkül is elfogadhatja a szabályozástechnikai standardot.

Ebben az esetben – a hatóságokkal megegyezően – a Bizottság nyilvános konzultációt folytat a standardtervezetről, és elemzi a kapcsolódó potenciális költségeket és hasznokat, kivéve, ha a konzultációk és elemzések aránytalanok a szóban forgó szabályozástechnikai standardtervezet alkalmazási köréhez vagy hatásához képest vagy az ügy különösen sürgős volta miatt. A Bizottság ezen kívül kikéri az érdekképviselői csoport véleményét vagy tanácsát is. A Bizottság haladéktalanul továbbítja a standardtervezetet az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak.

A Bizottság a technikai standardtervezetét megküldi a Hatóságnak. A Hatóság hat héten belül módosíthatja a standardtervezetet, és azt hivatalos vélemény formájában benyújthatja a Bizottságnak. A Hatóság a hivatalos véleményének másolatát elküldi az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak is.

Amennyiben az ESA az említett hathetes időtartam leteltével nem nyújtotta be a módosított standardtervezetet, úgy a Bizottság elfogadhatja a szabályozástechnikai standardot.

Amennyiben az ESA a hathetes időszakon belül benyújtotta a módosított standardtervezetet, úgy a Bizottság a Hatóság által javasolt módosítások alapján módosíthatja a standardtervezetet, vagy az általa fontosnak ítélt módosításokkal elfogadhatja a standardot. A Bizottság nem változtathatja meg a Hatóság által készített standardtervezet tartalmát a Hatósággal való előzetes egyeztetés nélkül.

A standardok elfogadása ezúttal is rendeletek vagy határozatok formájában történik. Azokat az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni, és azok az abban megállapított időpontban hatályba lépnek.

A rendeletek szabályozásának tanulmányozása után, azt a megállapítást lehet tenni, hogy a Bizottságnak csak limitált tere van manőverezni a technikai standardok elfogadásával kap-

csolatban. Ezt megerősíti García-Margallo y MARFIL európai parlamenti jelentése is, amiben így fogalmaz: „az Európai Felügyeleti Hatóságnak (Bankfelügyelet) e standardok felvázolásában betöltött vezető szerepét hangsúlyozni kell.”<sup>87</sup> Érthető módon, hiszen a Hatóságoknál van a megfelelő szakértelem és ők állnak a legközelebbi kapcsolatban a piacokkal.

### **Az ESA-k kötelező határozatai**

Az ESA-k kötelező határozatai egy gyűjtőkategória és a rendeletek 17-19. cikke szabályozza őket. Ebbe a csoportba három határozattípus tartozik: I.) az uniós jog megsértése esetén hozott,<sup>88</sup> II.) a veszélyhelyzetben hozott,<sup>89</sup> valamint III.) a hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti vitarendezés során hozott<sup>90</sup> **jogilag kötelező** határozatok. A továbbiakban ezeket a hatásköröket vonom vizsgálat alá.

I.) Már a 3L3 bizottságoknak is feladatuk volt az EU joggal való egyezés elősegítése, de az új szabályozás megerősítette az ESA-k helyzetét, azzal, hogy formalizált hatáskörrel ruházta fel őket a szabályozási különbségek feloldására. Ezzel a hatáskörrel azonban csak viszonylag szűk körben élhetnek a hatóságok. Ez pedig azt jelenti, hogy ennek a hatáskörnek a teljes kihasználásával ritkán fognak élni a hatóságok, ugyanakkor már ennek a hatáskörnek az elvi létezése is potenciális változást okoz a fennálló felügyeleti rendszerben.<sup>91</sup>

Az ESA egy vagy több hatáskörrel rendelkező hatóság, az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság vagy az érdekképviseleti csoport kérésére, illetve saját kezdeményezésére és az érintett hatáskörrel rendelkező hatóság tájékoztatását követően járhat el. Az eljárás négy lépésben bonyolódik le, amelyek a következők:

- 1. lépcső: *kivizsgálás* (két hónapon belül).
- 2. lépcső: az ESA *ajánlást* intézhet az érintett hatáskörrel rendelkező hatósághoz, amelyben meghatározza az uniós jognak való megfeleléshez szükséges intézkedéseket. A hatáskörrel rendelkező hatóság az ajánlás kézhezvételétől számított tíz munkanapon belül tájékoztatja a Hatóságot az uniós jognak való megfelelés érdekében hozott vagy hozandó intézkedéseiről.
- 3. lépcső: a Bizottság a Hatóságtól kapott tájékoztatást követően, vagy saját kezdeményezésére *hivatalos véleményt* adhat ki, amelyben előírja a hatáskörrel rendelkező hatóság számára, hogy hozza meg az uniós jognak való megfeleléshez

---

<sup>87</sup> PE434.408, 2010 február, 134. o.

<sup>88</sup> ESA rend. 17. cikk.

<sup>89</sup> ESA rend. 18. cikk.

<sup>90</sup> ESA rend. 19. cikk.

<sup>91</sup> FERRAN (2010a) 48. o.

szükséges intézkedéseket. A Bizottság hivatalos véleményében figyelembe veszi a Hatóság ajánlásait. A Bizottság ezt a hivatalos véleményt az ajánlás elfogadását követő három hónapon belül adja ki.

- 4. lépcső: ha a hatáskörrel rendelkező hatóság nem felel meg a hivatalos véleménynek az abban meghatározott időtartamon belül, és ha az egyenlő piaci versenyfeltételek fenntartása, vagy helyreállítása, illetve a pénzügyi rendszer szabályos működésének és integritásának biztosítása érdekében szükséges, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság kellő időben orvosolja a megfelelés hiányát, az ESA a pénzügyi piaci szereplőnek címzett *egyedi határozatot* hozhat, amelyben előírja az uniós jog szerinti kötelezettségei teljesítéséhez szükséges intézkedések meghozatalát, beleértve a tevékenység megszüntetését is.

A második lépcsőben hozott ajánlást és a negyedik lépcsőben hozott egyedi határozatot a felügyeleti tanács egyszerű többséggel fogadja el.

A negyedik lépcsőben meghozott határozat lehetősége átírta a székhelyország felügyeletének alapelvét és előrevetíti az uniós szintű közvetlen felügyelet lehetőségét a pénzügyi piacok szereplői, intézményei felett. Annál is inkább mert az ESA rendeletek 17. cikk (7) bekezdése kimondja, hogy a hatóságok által elfogadott határozatok irányadók a hatáskörrel rendelkező hatóságok által ugyanabban a tárgyban hozott bármely korábbi határozattal szemben. A gyakorlat szintjén ez azt jelenti, hogy az ESA határozatok felülírják a nemzeti hatóságok határozatait, ezáltal pedig közvetlen uniós szintű felügyeletet képesek gyakorolni a pénzügyi piacok szereplői felett.

II.) Káros fejlemények esetén, amelyek komolyan veszélyeztethetik a pénzügyi piacok szabályos működését és integritását, vagy az Európai Unió pénzügyi rendszere egészének, vagy egy részének stabilitását, a Hatóság aktívan elősegíti és, ha szükséges, koordinálja az érintett hatáskörrel rendelkező nemzeti felügyeleti hatóságok által hozott intézkedéseket. Ennek megfelelően új hatáskörként jelentkezik a beavatkozás lehetősége, ráadásul ehhez nincs szükség a Bizottságra sem.

Először a Tanács – a Hatóság, a Bizottság vagy az ESRB kérése nyomán – a Bizottsággal, az ESRB-vel és adott esetben az ESA-kkal konzultálva a Hatóságnak címzett határozatot fogadhat el, amelyben megállapítja az ESA rendeletek alkalmazásában a vészhelyzet fennállását. Ebben az esetben a Hatóság *egyedi határozatokat* hozhat, amelyben előírja a hatáskörrel rendelkező hatóságok számára, hogy hozzák meg a veszélyes fejlemények kezeléséhez szükséges intézkedéseket, annak biztosításával, hogy a pénzügyi piaci szereplők és a hatáskörrel rendelkező hatóságok teljesítik az adott jogszabályokban meghatározott előírásokat.

Az egyedi határozat meghozatalához azonban nem feltétlenül szükséges a veszélyhelyzet fennállásának Tanács általi megállapítása, ugyanis kivételes körülmények esetén, amikor a nemzeti hatóságok koordinált intézkedése szükséges a pénzügyi piacok szabályos működését és integritását, vagy az Unió pénzügyi rendszere egészének, vagy egy részének stabilitását komolyan veszélyeztető káros fejlemények kezelése céljából, az ESA-k szintén egyedi határozatokat adhatnak ki, amelyben intézkedéseket írhatnak elő a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok számára.

Ha valamely hatáskörrel rendelkező hatóság nem felel meg az ESA egyedi határozatának az abban meghatározott időtartamon belül, az ESA a pénzügyi piaci szereplőnek címzett *egyedi határozatot* hozhat, amelyben előírja a kötelezettségei teljesítéséhez szükséges intézkedések meghozatalát, beleértve a tevékenység megszüntetését is. Ez által az ESA-k újabb eszközzel rendelkeznek az uniós szintű közvetlen felügyeletre.

A „hatalmak” hierarchiája alapvetően változott meg a korábbi jogi szabályozástól, ahol a Bizottság volt az egyedüli döntéshozó veszélyhelyzetekben.<sup>92</sup>

Végül azonban van egy fiskális (kötségvetési) mentőöv a szabályozásba építve, ugyanis az ESA-k biztosítják, hogy a 18. cikk alapján elfogadott határozataik semmilyen módon sem ütköznek a tagállamok költségvetési hatáskörével.<sup>93</sup>

III.) A hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti, a határokon átnyúló eseteket érintő nézeteltérések rendezésére az új pénzügyi felügyeleti rendszerbe egy mediációs, vitarendezési eljárást építettek be, amely adott esetben az ESA-k jogilag kötelező erővel bíró határozatával zárulhat.

Ennek a mediációs eljárásnak voltak előzményei, ugyanis a 3L3 bizottságok is létrehozták vitarendezési eljárásukat a szektorok közötti legteljesebb konzisztencia biztosítására.<sup>94</sup> Azonban ebben az eljárásban még csak közvetítő szerepet tudtak betölteni a bizottságok, ugyanis döntési jogosítványokkal nem rendelkeztek.

A vitarendezési eljárást egy vagy több hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság, illetve az ESA saját maga kezdeményezheti. Az eljárás három szakaszból épül fel, amelyek a következők:

- 1. szakasz: az ESA határidőt tűz a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak az egyeztetés lefolytatására. Az ESA ebben a szakaszban *közvetítő* szerepet tölt be.

---

<sup>92</sup> FAHEY, Elaine: *Does the emperor have financial crisis clothes? Reflection on the legal basis of the European Banking Authority*. Modern Law Review, forrás: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1715524](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1715524) (2011-08-18), 6. o.

<sup>93</sup> ESA rend. 38. cikk (1).

<sup>94</sup> CEBS *Annual report* 2009, 52. o.; CEBS *Mediation Protocol* (2007).



- 2. szakasz: ha az egyeztetés eredménytelenül zárul, akkor az ESA az érintett hatáskörrel rendelkező hatóságokra nézve kötelező erejű *határozatot* hozhat, amelyben felszólítja őket egyedi intézkedések meghozatalára, vagy valamely intézkedés mellőzésére az ügy rendezése és az uniós jognak való megfelelés biztosítása érdekében.
- 3. szakasz: ha valamely hatáskörrel rendelkező hatóság nem felel meg az ESA határozatának, és így nem biztosítja, hogy a pénzügyi piaci szereplő teljesítse a rá közvetlenül alkalmazandó előírásokat, az ESA a pénzügyi piaci szereplőnek címzett *egyedi határozatot* hozhat, amelyben előírja az uniós jog szerinti kötelezettségei teljesítéséhez szükséges intézkedések meghozatalát, beleértve a tevékenység megszüntetését is.

A II.) pontban írtaknak megfelelően itt is van egy fiskális (kötségvetési) mentőöv a szabályozásba építve, ugyanis az ESA-k biztosítják, hogy a 19. cikk alapján elfogadott határozataik semmilyen módon sem ütköznek a tagállamok költségvetési hatáskörével.<sup>95</sup> Azonban ez szintén egy olyan jogosítványa az ESA-knak, amellyel közvetlen felügyeletet gyakorolhat a tagállamok pénzügyi piaci szereplői felett, ráadásul még formálisan sem kell a Bizottságot bevonnia az eljárásába.

### **Az ajánlások és iránymutatások**

Az ESFS keretében a következetes, hatékony és eredményes felügyeleti gyakorlatok létrehozása, és az uniós jogszabályok közös, egységes és következetes alkalmazásának biztosítása céljából a hatóságok az illetékes hatóságoknak, vagy a pénzügyi intézményeknek címzett iránymutatásokat és ajánlásokat bocsátanak ki.

Egy iránymutatás vagy ajánlás kiadását követő két hónapon belül az egyes illetékes hatóságok visszaigazolják, hogy megfelelnek-e, vagy meg kívánják-e felelni az iránymutatásnak, vagy ajánlásnak. Ha egy illetékes hatóság nem felel meg, vagy nem kíván azoknak megfelelni, úgy erről az indokok megjelölése mellett tájékoztatja a hatóságot. Tehát érvényesül a korábban említett „cselekedj, vagy indokolj” mechanizmus.

A hatóság közzéteszi a tényt, amely szerint az illetékes hatóság nem felel meg, vagy nem szándékozik megfelelni az iránymutatásnak vagy ajánlásnak. A hatóság eseti alapon határozhat úgy is, hogy közzéteszi az illetékes hatóság által közölt indokokat, hogy miért nem felel

---

<sup>95</sup> ESA rend. 38. cikk (1).

meg az iránymutatásnak vagy ajánlásnak. Az illetékes hatóságot az ilyen közzétételről előzetesen értesíteni kell.

Az adott iránymutatás vagy ajánlás megkövetelheti azt is, hogy a pénzügyi intézmények készítsenek világos és részletes jelentést arról, hogy megfelelnek-e az iránymutatásnak vagy ajánlásnak.

Fontos kiemelni, hogy az ajánlások és iránymutatások nem rendelkeznek ugyan jogi kötelező erővel, de a rendeletek a nemzeti hatóságok és pénzügyi piaci szereplők kötelezettségévé teszi az azoknak való minél alaposabb megfelelést.<sup>96</sup>

## **A jogorvoslat**

A rendeletek jogorvoslati rendszere három fajta jogorvoslatból áll: I.) a *fellebbezésből*, II.) az Európai Unió Bíróságához benyújtott *keresetből*, és III.) az ún. *védintézkedésből*.

I.) Bármely természetes vagy jogi személy – az illetékes hatóságokat is ideértve – fellebbezhet a hatóságok jogi aktusai elleni, a neki címzett határozata ellen, vagy az olyan határozat ellen, amely ugyan más személynek van címezve, de őt közvetlenül és személyében érinti. A fellebbezést indokolásával együtt írásban kell benyújtani a hatósághoz, a szóban forgó határozat kézbesítésétől számított két hónapon belül, vagy – ha kézbesítésre nem került sor – attól számítva, hogy a hatóság közzétette a határozatot. A fellebbviteli tanács a benyújtástól számítva két hónapon belül határoz a fellebbezésről. A beadott fellebbezésnek nincsen a végrehajtásra halasztó hatálya. A fellebbviteli tanács azonban a kifogásolt határozat alkalmazását felfüggesztheti, ha megítélése szerint a körülmények ezt megkövetelik.

Ha a fellebbezés a formai kritériumoknak eleget tesz, vagyis elfogadható, akkor a fellebbviteli tanács érdemben megvizsgálja azt. A fellebbviteli tanács felkéri a fellebbezési eljárás feleit, hogy az általa kibocsátott értesítésekről vagy a fellebbezési eljárás többi fele által tett nyilatkozatokról meghatározott határidőn belül nyújtsák be észrevételeiket. A fellebbezési eljárásban a felek jogosultak álláspontjukat szóban előadni.

A fellebbviteli tanács az eljárás lefolytatását követően kétféle határozatot hozhat:

1. megerősítheti a hatóság illetékes testülete által hozott határozatot, vagy
2. a hatóság illetékes testületéhez utalhatja vissza az ügyet.

Erre a testületre nézve a fellebbviteli tanács határozata kötelező, és ez a testület módosított határozatot fogad el az adott ügyben. A fellebbviteli tanács által hozott határozatokat a hatóság megindokolja és közzéteszi.

---

<sup>96</sup> ESA rend. 16. cikk (3).

II.) A fellebbviteli tanács határozatai, valamint abban az esetben, ha a fellebbezési tanács nem jogosult jogorvoslatot gyakorolni, a hatóság határozatai az EUMSZ 263. cikke alapján indított keresettel megtámadhatók az Európai Unió Bírósága előtt. A 263. cikk alapján az Európai Unió Bírósága megvizsgálja az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét. Bármely természetes vagy jogi személy a hivatkozott cikkben meghatározott feltételek mellett eljárást indíthat a neki címzett, vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen.

A tagállamok és az uniós intézmények, valamint természetes és jogi személyek az EUMSZ 263. cikke szerint közvetlen fellebbezést nyújthatnak be a Bírósághoz a hatóság határozatai ellen. Abban az esetben, ha a hatóság köteles eljárni és elmulasztja a döntéshozatalt, az EUMSZ. 265. cikkével összhangban mulasztás miatti kereset indítható a Bíróságnál. A hatóságnak meg kell hoznia az Európai Unió Bírósága ítéletének betartásához szükséges intézkedéseket.

III.) A védintézkedés speciális jogorvoslati eszköz, ugyanis, mint korábban említettem, ezzel csak az ESA rendeletek 18. cikk (3) és 19. cikk (3) bekezdése alapján meghozott határozatokkal szemben és akkor lehet élni, ha e határozat valamilyen módon ütközik a tagállamok költségvetési hatáskörével.

## 1. számú melléklet

Ügynökség megnevezése	Alapítás ideje	Létrehozó jogi aktus
Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért (EUROFOUND)	1975	1365/75/EGK tanácsi rendelet
Európai Szakképzés-fejlesztési Központ (Cedefop)	1975	337/75/EGK rendelet
Európai Képzési Alapítvány (ETF)	1990	1360/90/EGK rendelet
Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA)	1990	1210/90/EGK rendelet
Kábítószer és Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpont (EMCDDA)	1993	302/93/EGK tanácsi rendelet
Európai Gyógyszerügynökség (EMA)	1993	2309/1993/EK rendelet; hatályon kívül helyezte a 726/2004/EK rendelet
Európai Unió Szerveinek Fordítóközpontja (CdT)	1994	2695/94/EK rendelet
Belső Piaci Harmonizációs Hivatal (OHIM)	1994	40/94/EK rendelet
Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (EU-OSHA)	1994	2062/94/EK rendelet
Közösségi Növényfajta-hivatal (CPVO)	1994	2100/94/EK rendelet
Európai Rendőrségi Hivatal (EUROPOL)	1995	EURPLO Konvenció
Európai Újjáépítési Ügynöksége (EAR)	2000	2667/2000 EK rendelet; az ügynökség mandátuma 2008. december 31-én lejárt
Európai Unió Biztonságpolitikai Kutatóintézete (EUISS)	2001	2001/554 tanácsi együttes fellépés
Európai Unió Műholdközpontja (EUSC)	2001	2001/555 tanácsi együttes fellépés
Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA)	2002	178/2002 EK rendelet
Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Egysége (EUROJUST)	2002	187/2002 tanácsi határozat
Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA)	2002	1592/2002/EK rendelet, hatályon kívül helyezte a 216/2008/EK rendelet
Európai Tengerbiztonsági Ügynökség (EMSA)	2002	1406/2002/EK rendelet
Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC)	2004	851/2004/EK rendelet
Európai GNSS Ügynökség (GSA)	2004	1321/2004/EK rendelet
Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség (ENISA)	2004	460/2004/EK rendelet
Európai Határőrizeti Ügynökség (FRONTEX)	2004	2007/2004/EK rendelet
Európai Vasúti Ügynökség (ERA)	2004	881/2004/EK rendelet
Európai Védelmi Ügynökség (EDA)	2004	2004/551 tanácsi együttes fellépés
Európai Halászati Ellenőrző Hivatal (EFCA)	2005	768/2005/EK rendelet
Európai Rendőrakadémia (CEPOL)	2005	2005/681/IB határozat
Európai Vegyianyag-ügynökség (ECHA)	2006	1907/2006/EK rendelet
Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete (EIGE)	2006	1922/2006/EK rendelet

Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA)	2007	168/2007/EK rendelet
Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége (ACER)	2009	713/2009/EK rendelet
Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (BEREC)	2009	1211/2009/EK rendelet
Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO)	2010	439/2010/EU rendelet
szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökség	2012	1077/2011/EU rendelet

## Felhasznált irodalom

1. Griller, Stefan – Orator, Andreas: Everything under Control? The “Way Forward” for European Agencies in the Footsteps of the Meroni Doctrine, in *European Law Review*, Issue 1, February 2010.
2. Chamon, Merijn: Eu agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue see, in *Common Market Law Review*, Vol. 48. Issue 4. (2011).
3. Chamon, Merijn: EU agencies: Does the Meroni doctrine make sense? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 17. No. 3. (2010).
4. Chiti, Edoardo: Administrative proceedings involving European Agencies, in *Law and Contemporary Problems*, Vol. 68. Issue 1. (2004).
5. Chiti, Edoardo: The emergence of a cummunity administration: The case of European Agencies, in *Common Market Law Review*, Vol. 37, Issue 2 (2000).
6. Chiti, Eduardo: An important part of the EU’s institutional machinery: features, problems and perspectives of european agencies, 2009. In. *Common Market Law Review*, Vol. 46. No. 5.
7. Craig, Paul: *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
8. Dehousse, Renaud: Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 4. No. 2. (1997).
9. Emmenegger, Susan : Procedural Consumer Protection and Financial Market Supervision. *EUI Working Papers Law No. 2010/05*. Forrás: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1616322](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1616322) (2010-11-27).
10. FAHEY, Elaine: Does the emperor have financial crisi clothes? Reflection ont he legal basis of the European Banking Authority. *Modern Law Review*, forrás: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1715524](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1715524) (2011-08-18).

11. Fazekas János: A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről, Jogi Tanulmányok, Budapest, 2005.
12. Fritzsche, Alexander: Discretion, scope of judicial review and institutional balance in european law, in: Common Market Law Review, Vol. 47. No. 2.
13. Gál Gábor: Az Európai Unió ügynökségei. In: Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra (szerk.): Európai közjog és politika, 2007, Complex Kiadó, Budapest.
14. Griller, Stefan – Orator, Andreas: Meroni revisited – Empowering european agencies between efficiency and legitimacy, NEWGOV 04/D40, 2007, [http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D04D40\\_WP\\_Meroni\\_Revisited.pdf](http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D04D40_WP_Meroni_Revisited.pdf) (2013.04.01.).
15. Hofmann, Herwig C. H.: Agency design in the European Union, in Windsor Yearbook of Access to Justice Vol. 28. No. 2. (2010).
16. Kelemen, Daniel: The politics of Eurocracy: Building a new European State? in Jabko, Nicolas – Parsons, Craig: The State of the European Union, With US or against US? European trends in american perspective, Vol. 7. Oxford University Press, Oxford, 2005.
17. Koenig, Christian – Loetz, Sascha – Fechtner, Sonja: Do We Really Need a European Agency for Market Regulation? in: Intereconomics, Volume 43, Number 4, (2008).
18. Kull, Diana: Legal implications of the establishment of the European Securities and Markets Authority, 2011, forrás: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1948071](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1948071) (2011-11-13).
19. Möllers, Thomas M. J.: Sources of Law in European Securities Regulation – Effective Regulation, Soft Law and Legal Taxonomy from Lamfalussy to de Larosiere. European Business Organisation Law Review II, forrás: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1725778](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1725778) (2011-08-19).
20. Rodriguez, Pablo Iglesias: Towards a new european financial supervision architecture, Columbia Journal of European Law Online, 2009/1. szám, forrás: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1518062](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1518062) (2011-07-06).
21. Sacchetti, Fabiana: The development of European Regulatory Agencies: between Autonomy and Accountability, in IMT Institute for Advanced Studies, Lucca, 2009, forrás: [https://www.imtlucca.it/documents/courses/005794-555IB-The\\_Development\\_of\\_European\\_Regulatory\\_Agencies\\_\\_between\\_Autonomy\\_and\\_Accountability.pdf](https://www.imtlucca.it/documents/courses/005794-555IB-The_Development_of_European_Regulatory_Agencies__between_Autonomy_and_Accountability.pdf) (2011-11-13).
22. Saurer, Johannes: The accountability of supranational administration: The case of European Union Agencies, in American University International Law Review, Vol. 24, Issue 3 (2009).

23. Schneider, Jens-Peter: A common framework for decentralized EU agencies and the Meroni doctrine, in *Administrative Law Review* Vol. 61. Special Edition (2009).
24. Soós János: Az új európai pénzügyi felügyeleti struktúra. *Európai Tükör* 2011/2. szám.
25. Szegedi László: A pénzügyi piacok közvetlen európai felügyeletének kihívásai, in *Pénzügyi Szemle*, 2012./3. szám.
26. Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*, Complex Kiadó, Budapest, 2010
27. Vos, Ellen: Reforming the European Commission: What role to play for EU agencies? *Common Market Law Review*, Vol. 37. No. 5. (2000).
28. Weiß, Wolfgang: Agencies versus networks: From divide to convergence in the administrative governance in the EU, in *Administrative Law Review*, Vol. 61. Special Issue (2009).
29. Wymeersch, Eddy: The institutional reform of the European Financial Supervisory System, an interim report Ghent Univ. Financial Law Institute Working Paper No. 2010-01., forrás: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1541968](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1541968) (2011-08-08).
30. Zsolnai Alíz: A pénzügyi szektorbeli felügyelet kérdései az Európai Unió tükrében. *Hitelintézeti Szemle*, 2009/5. szám.