

SZEGEDI LÁSZLÓ

Közigazgatási Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Rozsnyai Krisztina PhD, egyetemi adjunktus

AZ UNIÓS ÜGYNÖKSÉGEK PIACSZABÁLYOZÓI HATÁSKÖREINEK ELLENTMONDÁSAI AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK C-270/12. SZÁMÚ ÍTÉLETE TÜKRÉBEN

Az európai integráció fejlődése során egyértelműen tetten érhető tendencia, hogy a legutóbbi időszak válságkezelési kihívásaira, valamint általában az integrációval szembeni elvárásokra az Európai Unió intézményi válaszokat ad. Ennek egyik jele az uniós ügynökségek számának növekedése, valamint azok egyre erősebb piacszabályozói és piacfelügyeleti hatáskörökkel való felruházása. A jelenség ellentmondásossága abban mutatkozik meg, hogy az elsődleges jog, azaz az alapító szerződések által meghatározott közvetett végrehajtás keretrendszerében főszabály szerint máig a tagállami közigazgatási szervezetrendszer feladata az uniós rendelkezések végrehajtása. Az uniós ügynökségek közvetlen végrehajtó szerepe ugyanakkor, bár egyre nagyobb befolyásra tesz szert a közvetett végrehajtással szemben, az ügynökségek „szerződésidegen” jogi helyzete alááshatja piacszabályozási és felügyeleti tevékenységük hatékonyságát. Ezt az ellentmondást az Európai Unió Bíróságának C-270/12. számú ítélete sem oldotta fel. Olyan módon értelmezte újra ugyanis az ügynökségek működésével kapcsolatos doktrínát, hogy fenntartotta azt az alaptételt, amely szerint az ügynökségek közvetlenül a piaci szereplőkkel szemben csak kivételesen léphetnek fel – holott az uniós jogalkotó döntéseiből fakadó számuk és szerepük növekedése alapján erre egyre szélesebb körben lenne igény.

Az ügynökségek fogalma és szerepe

Az uniós ügynökségek újabb és újabb létrehozásával az Európai Unió jelzi, hogy az uniós rendelkezések végrehajtását egyre inkább a közvetlen végrehajtás előtérbe helyezésével kívánja elérni a közvetlen-közvetett végrehajtás¹ által meghatározott uniós és tagállami hatáskörmegosztás keretei között.² Mindeközben azonban az ügynökségek máig nem nyertek kielégítő szabályozást az alapító szerződések (elsődleges jog) keretrendszerében.

¹ A közvetett, valamint közvetlen végrehajtás megkülönböztetéséről ld. bővebben v. DANWITZ, Thomas: 2008. 312-313.

² Az Európai Unió ügynökségeiről és más szerveiről ld. bővebben az Európai Unió hivatalos weboldalát [URL: http://europa.eu/about-eu/agencies/index_hu.htm].

Az ügynökség, mint az elsődleges jog szempontjából „szerződésidegen” kategória meghatározását a szakirodalom adja meg. Eszerint ügynökségeket relatív önállósággal, állandó jelleggel, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervként, a közösségi (uniós) jog hozza létre speciális feladatok ellátására.³ Az absztrakt definíció miatt többféleképpen kategorizálhatók: többek között a létrejöttük szerinti generációs felosztás, vagy a funkciójuk szerinti végrehajtói, szabályozói felosztás, valamint a Szerződések rendszere szerinti osztályozás alapján.⁴

Témánk szempontjából a szabályozói ügynökségek bírnak relevanciával, hiszen az ítélet az uniós szinten működő európai (pénzügyi) felügyeleti hatóságok közvetlen piacfelügyeleti hatásköreinek korlátait fektette le. A piacszabályozás e módszere szempontjából érdemes megemlíteni, hogy legtöbb hálózatos iparág – különösen az infrastrukturális hálózatok – esetén azonosították a szabályozói ügynökség létrehozásának egyértelmű igényét, amelyet csak bizonyos esetekben, így például az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége révén sikerült létrehozni, ám hatékony piacszabályozói hatáskörök nélkül.⁵

Jelen tanulmány megállapításai több tekintetben is hasznosak lehetnek a tagállami közigazgatás művelői számára is. Ennek oka egyrészt, hogy az Unió gyakorlata, amelyben a saját szervei végrehajtó tevékenységét erősíti meg, hasonlít ahhoz, amelynek keretében a XIX. század végén a liberális állam feladva korábbi pozícióját növelni kezdte hatalmát. Ennek ellenreakciójaként merült fel a társadalom, valamint az egyén igénye az újabb hatalmi góc korlátozására.⁶ Hasonlóképpen jelenik meg az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság, EuB) által kidolgozott doktrínák és elvek kapcsán az egyén jogvédelmének fontossága. Különösen érdekes ez a folyamat másrészt annak tükrében, hogy az uniós jogalkotó egyre gyakrabban kizárólagos ügynökségi hatásköröket biztosít, akár olyan formában is, hogy az ügynökségi fellépést a tagállami közvetett végrehatás semmilyen formában nem egészíti ki. Erre szolgál példaként az Európai Értékpapír-piaci Hatóság hatásköre a hitelminősítők nyilvántartásba vételére és felügyeletére, az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség pedig kizárólagos hatáskörrel módosíthatja, függesztheti fel vagy vonhatja vissza a légialkalmassági és környezetvédelmi tanúsítványokat.⁷ E folyamat óhatatlanul a tagállami közigazgatás piacszabályozói szerepének újragondolásával jár.

³ A rendkívül nagy számú meghatározás közül ld. példaként FISCHER-APPELT, Dorothee: 1999. 38; 44.

⁴ Az 1975-ig felállított ügynökségek alkotják az első generációt, a második generációt az 1975 és az 58/2003/EK rendelet kibocsátása között felállítottak, a harmadik generációt pedig a rendelet kibocsátását követően létrehozott végrehajtási és szabályozó ügynökségek. A határozott időre létesített végrehajtási ügynökségek segítséget nyújtanak a Bizottságnak az uniós programok igazgatásában. Bizonyos ügynökségek a korábbi Szerződések rendszeréhez kötődnek, így különböztetik meg az Euratom-ügynökségeket.

⁵ PELKMANS, Jacques – LUCHETTA, Giacomo: 2013. 19-20.

⁶ Ld. SZAMEL Katalin: 2008. 23.

⁷ Ld. az Európai Parlament és a Tanács 1592/2002/EK-rendelete (2002. július 15.) a polgári repülés területén a közös szabályokról és az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség létrehozásáról 15. cikk (1) bekezdés i) pontja; A hitelminősítő intézetekről szóló 1060/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 513/2011. számú módosítása kizárólagos felügyeleti hatásköröket biztosít az Európai Értékpapír-piaci Hatóság számára az uniós hitelminősítőkkel szemben.

Az ügynökségalapítás, mint az integráció szükségszerű továbbfejlődési lehetősége?

Az EuB kapcsolódó ítélete elsősorban a pénzügyi piacok uniós szintű felügyelete kapcsán vizsgálta a piacszabályozási, valamint piacfelügyeleti korlátokat, amelyek az ügynökségek „szerződésidegen” jogi helyzetéből fakadnak. Ehhez a szektorhoz kapcsolódó megállapítások bár sok szempontból ágazatspecifikusak, ugyanakkor képesek rámutatni az uniós belső piac más szektorainak szabályozását és felügyeletét érintő nehézségekre is.

Egyértelmű, hogy egy öngerjesztő folyamat eredményeként a (belső) pénzügyi piac létrejöttével számos határon átnyúló tevékenységet folytató piaci szereplő jelent meg. Ezek mérete, jelentősége, és az ebből fakadó kockázat miatt szükségessé vált a határokon átnyúló, megerősített pénzügyi felügyelet életre hívása, a nemzetállami határok átlépése.⁸ Ugyanakkor a korábbi határok és korlátok átlépése más szempontból is szükségessé vált. A piaci szereplők kibővült tevékenysége miatt a tágabb értelemben vett felügyeleti politikák mellett a hatósági jogalkalmazásnak is meg kellett jelennie uniós szinten. Stiglitz szavaival élve „egyértelművé vált, hogy az államra nem a piac tökéletlen működésének okozójaként, hanem a megoldás kulcsfontosságú szereplőjeként kell tekinteni”⁹ – különösen a 2008-ban kezdődött válság kiteljesedése után. Ugyanakkor ez ma már nemzetállami határok között nem valósítható meg.

2011-ben kezdte meg működését három ügynökség¹⁰ – hivatalos elnevezésük szerint európai felügyeleti hatóság (*European Supervisory Authorities*, a továbbiakban: Hatóságok) a Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerének¹¹ részeként – az Európai Bankhatóság londoni, az Európai Értékpapír-piaci Hatóság párizsi és az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság frankfurti székhellyel. A Hatóságokat létrehozó rendeletekben (a továbbiakban: Rendeletek¹²) lefektetett legtöbb előírás azonos a három Hatóság esetén, hiszen kidolgozásuk során arra törekedtek, hogy azok egységes keretrendszerben működjenek. Feladataik teljesítésével hozzájárulnak a közös szabályozási és felügyeleti standardok és gyakorlatok kialakításához (különösen a kibocsátott aktusok útján), illetve a kötelező erejű uniós jogi aktusok alkalmazásához. Emellett az adott Hatóságok hatáskörébe tartozó területen megfigyelik és értékelik a piaci fejleményeket, gazdasági elemzéseket készítenek, hozzájárulnak a felügyeleti kollégiumok következetes és koherens működéséhez, fogyasztóvédelmi feladatokat látnak el.¹³

⁸ Ld. Forgács Imre: 2009. 19-34.

⁹ Ld. bővebben STIGLITZ, Joseph E.: 2003.

¹⁰ Az ügynökségek közös jellemzőinek elemzését ld. FISCHER-APPELT, Dorothee, 1999, p. 38; 44.

¹¹ A Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerének megalakítása olyan szervezetrendszer létrehozását jelentette, amely a rendszerszintű kockázatok kiszűrése érdekében egyszerre működik makroprudenciális szinten az Európai Rendszerkockázati Testület révén, illetve mikroprudenciális szinten – az egyes pénzpiaci szereplőkkel összefüggésben – az európai felügyeleti hatóságok formájában.

¹² Ld. 1093/2010/EU rendelet az Európai Bankhatóság létrehozásáról; 1094/2010/EU rendelet az Európai Értékpapír-piaci hatóság létrehozásáról; 1095/2010/EU rendelet az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság létrehozásáról (a továbbiakban: ESA-rendeletek).

¹³ Ld. az ESA-rendeletek 8. cikkeit

A Meroni-doktrína és az ügynökségek „szerződésidegen” jogi helyzete

Az uniós rendelkezéseket közvetlenül végrehajtó (szabályozói) ügynökségeknek rendelkezniük kell piacfelügyeleti és piacszabályozói funkcióik ellátásához olyan hatáskörökkel, amelyek révén kötelező jogalkalmazói döntéseket hozhatnak meg. Ugyanakkor ilyen hatáskörök elsődleges címzettje eredetileg az Európai Bizottság (korábbi Európai Szén- és Acélközösség Főhatósága) lehetett, amely kapcsolódó hatásköreit ruházta át az ügynökségekre. A dilemma az átruházás kapcsán abból fakad, hogy „*a tagállamok a közhatalom gyakorlásának jogát a (korábbi) Közösségekre csak annyiban ruházták át, amennyiben olyan közösségi szervek és intézmények járnak el, amelyeket az általuk megkötött Szerződés(ek) is intézményesítenek, így a szükséges demokratikus legitimációval bírnak.*”¹⁴ Az átruházás lehetővé tételével az átruházó döntéseinek helyébe a „szerződésidegen ügynökség”, mint megbízott szerv döntései lépnének – ezáltal a tényleges felelősség átruházása valósulna meg.¹⁵ Az átruházás felveti az ügynökségek demokratikus legitimációjának hiánya mellett az intézményi egyensúly megbontását is, hiszen a hatáskör átruházása nagy horderejű politikai kérdésekben való döntésekkel is járhat – ilyen kérdés például az elsődleges jog jogvédelmi rendszerének módosítása.¹⁶

Az Európai Bíróság az átruházás gátjaként a széleskörű mérlegelést lehetővé tevő diszkrecionális hatáskör átruházásának tilalmát szabta meg a Meroni-ítéletben még az Európai Szén- és Acélközösség idején. A későbbi Romano-ügyben azt is lefektette a Bíróság, hogy a normatív jellegű jogi aktusok kibocsátásának hatáskörét nem lehet átruházni.¹⁷

Emiatt régóta egyértelmű igény mutatkozik arra, hogy az elsődleges jog szektorsemleges módon rendezze az uniós ügynökségek alapításával és működésével kapcsolatos legalapvetőbb követelményeket – ezzel megszüntetve „szerződésidegen” helyzetüket. Ám ilyen rendelkezések nem kerültek bele az Európai Unió alkotmányát létrehozó szerződéstervezetbe, valamint nem fogadták el az Európai Bizottság e célzattal közzétett tervezetét sem.¹⁸ A kérdés aktualitását ugyanakkor jól mutatja, hogy a Hatóságok létrehozásakor azok elsődleges jogi alapjaként szolgáló EUMSz. 114. cikkét, a „*belső piac harmonizációs klauzulát*” az uniós jogalkotó egyik legvitatottabb döntéseként kritizálta a szakirodalom.¹⁹

A szabályozói ügynökségek számára a kihívás abból fakad, hogy a Meroni-doktrínából adódó hatáskör-átruházási korlátok az egyes jogilag kötelező egyedi, valamint normatív aktusok kibocsátásának megakadályozása révén kizárhatják a piacfelügyeleti és piacszabályozási tevékenységük hatékony ellátását. Felmerül emiatt a kérdés, hogy

¹⁴ SIEKMANN, Helmut: 2010. 69-88.

¹⁵ Európai Bíróság 9/56. sz. Meroni & Co, Industrie Metallurgiche SpA kontra Főhatóság között 1958. június 13-án hozott ítélete 43-47. pontjai

¹⁶ Siekmann idézi Callies megállapítását In: Callies/Ruffert (Hrsg.), 2007. Art. 7 Rn 39 (Ld. SIEKMANN, 2010. 74.)

¹⁷ Európai Bíróság 98/80. sz. Giuseppe Romano kontra Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité között 1981. május 14-én hozott ítélete 20. pont

¹⁸ Az Európai Bizottság COM(2008) 323 sz. közleménye „Europan agencies – The way forward”; 1–10.

¹⁹ FAHEY, Elaine 2011. 581–595.; LEFTERNOV, Asen: 2011. 41–46.; SIEKMANN, 2010. 66–68.

évtizedekkel az alapul szolgáló ítéletek meghozatalát követően, a mára jelentős mértékben átalakult integráció keretei között megmaradt-e a doktrína alkalmazásának létjogosultsága? Nincs egységes álláspont arról, hogy a Meroni-ítélet, valamint a kapcsolódó későbbi esetjog megállapításai doktrínaként máig egységesen, valamint általános jelleggel alkalmazhatók-e az ügynökségek működésére. Jelzésértékű azonban, hogy még 2005-ben is két alkalommal hivatkoztak közvetlenül a Meroni-ítéletre.²⁰

Integrációtörténeti elemzések pedig már csak annak okán is kétségbe vonják a doktrína alkalmazásának létjogosultságát, hogy az intézményi egyensúly, mint fogalom megszületése a Meroni-ítélet meghozatalánál későbbre datálható.²¹ A korábbi értelemben vett intézményi egyensúly elve sem az alapító szerződésekben lefektetett döntéshozatali rendet kívánta elsősorban védeni, hanem az egyének jogait a hatalmi visszaélésekkel szemben. Ennek legfontosabb eszközeként nevezte meg a Meroni-ügyben Roemer főtanácsnok azt, hogy a felhatalmazott szerv döntéseivel szemben is biztosítani kell a bírói felülvizsgálatot, akárcsak az akkori ESZAK Főhatóság döntéseivel szemben, vagy magát a Főhatóságot kell jogorvoslati fórumnak megtenni.²² A Bíróság nem követte ezt a megfontolást, hanem ehelyett lefektette a széleskörű mérlegelést lehetővé tevő diszkrecionális hatáskör átruházásának tilalmát, mint átruházási korlátot.

A szakirodalomban ugyanakkor teret nyert az a megfontolás, hogy a doktrína rugalmasabb megközelítés alkalmazását is lehetővé teheti olyan mechanizmusok használatával, amelyek kompenzálhatnák az átruházás folytán esetlegesen megbomlott intézményi egyensúlyt. A Griller és Orator által felállított rugalmas értelmezés figyelembe vette a döntéshozatali rend szempontjából a fent említett intézményi egyensúly elvét, valamint az egyén védelme érdekében az ügynökségi aktusokkal szembeni bírói felülvizsgálat fontosságát.²³ A rugalmas értelmezés elemzési szempontjai közé tartozik az alapító szerződések szerinti jogalkotási jogkörök, valamint az Európai Bizottság uniós jogszabályok végrehajtásával kapcsolatos előjogainak védelme, az ügynökségek politikai és költségvetési elszámoltathatósága, végül az ügynökségek által kiadott jogi aktusok elleni jogorvoslat biztosítása.

Két évvel ezelőtt a doktrína rugalmas modelljét alkalmazva a Hatóságokra magam is amellet foglaltam állást, hogy a Meroni-doktrína fenntartása mellett is lehetséges a jogilag kötelező aktusok kibocsátásával, mint a hatékony piacsabályozás és piacfelügyelet által megkövetelt eszközökkel felruházni az egyes Hatóságokat.²⁴ Az általuk kibocsátható normatív aktusok, a szabályozástechnikai és végrehajtás-technikai standardok esetén a doktrína (és a Romano-ítélet) követelményét olyan módon elégítette ki az uniós jogalkotó, hogy bár a standardok előkészítésért a Hatóságok felelősek, azok formai kibocsátására a nem „szerződésidegen” Európai Bizottság útján kerül sor. Más a helyzet az egyedi aktusok közé sorolható határozatok esetében, amelyeknél egyértelműen szükségessé vált a széleskörű

²⁰Európai Bíróság *The Queen on the application of Alliance for Natural Health kontra Secretary of State for Health* között, 2005. július 12-én hozott ítélete (Joined Cases C-154-155/04); Európai Bíróság *Carmine Salvatore Tralli kontra Európai Központi Bank* között, 2005. május 26-án hozott ítélete (C-301/02)

²¹ CHAMON, Merijn, 2010. 300.

²² Ld. CHAMON, Merijn, 2010. 300-303.

²³ GRILLER, Stefan – ORATOR, Andreas: 2010. 4.

²⁴ Ld. bővebben SZEGEDI László: 2012. 347-357.

mérlegelést lehetővé tevő diszkrecionális hatáskör meglétének vizsgálata. Általában véve a Hatóságok esetén a jogalkotási jogkörök, valamint a Bizottság uniós jogszabályok végrehajtásával kapcsolatos előjogainak védelme, a politikai és költségvetési elszámoltathatóság, és a Hatóságok határozataival szembeni bírói jogvédelem elérte azt a szintet, amely szükséges és adott esetben elégséges az intézményi egyensúly megőrzéséhez.²⁵ Emellett a Hatóságokat létrehozó Rendelet alapján a határozatok kibocsátására csak előre meghatározott esetekben (uniós jog megsértése, tagállami felügyeletek közötti vitarendezés, a Tanács által kihirdetett vészhelyzetekben) kivételesen – egyfajta *ultima ratio* eszközként, amennyiben a tagállami hatóságok nem vagy nem megfelelően lépnek fel – van lehetőség, így hiányzik a széleskörű mérlegelést lehetővé tevő diszkrecionális hatáskör gyakorlásának lehetősége.²⁶ Bár ezen túlmenően szükséges lehet a másodlagos jogi rendelkezések eseti vizsgálata is, amelyek ágazatspecifikusan konkretizálják a határozat kibocsátás feltételeit, azt vélhetőleg további feltételekhez kötve. Ugyanakkor a feltételek vizsgálatának kényszere szükségszerűen együtt jár azzal a dilemmával, hogy bár az uniós határozathozatal vészhelyzet esetén hatékony és gyors döntéshozatalt igényelne, ezt a szerteágazó feltételek vizsgálata akadályozza. Ezt az ellentmondást az Európai Unió Bíróságának C-270/12. számú ítélete – rögzítve az ügynökségi közvetlen fellépés kivételes voltát – továbbra sem oldotta fel.

A doktrína értelmezésének aktualizálása a C-270/12. számú ítélet révén

A C-270/12. számú ügyben az Egyesült Királyság keresetében azt vetette fel, hogy az Európai Értékpapír-piaci Hatóságot a „short ügyletek” tilalmának bevezetésére, illetve tagállami döntést helyettesítő aktusok meghozatalára felhatalmazó 236/2012/EU rendelet 28. cikke sérti a Meroni-doktrínát.²⁷

A Bíróság az eredeti ítélet kijelentéseit aktualizálva kimondta, hogy az Európai Bizottságtól eltérő uniós szervek is lehetnek a hatáskör-átruházás címzettjei, amennyiben azok uniós jogalkotó által létrehozott olyan uniós jogalanyok, amelyeknek az átruházásból fakadó hatáskörét behatárolják az uniós jogból fakadó különböző kritériumok és feltételek.²⁸ Ezzel a Bíróság hasonló tesztet alkalmazott, mint amit korábban a különböző szakirodalmi állásfoglalások javasoltak. Ennek megfelelően azt állapította meg, hogy tekintettel az ilyen tartalmú határozat elfogadását korlátozó követelmények rendszerére, valamint a határozat elfogadásának előfeltételeként értelmezett konzultációs kötelezettségekre, az Értékpapír-piaci Hatóság számára biztosított felhatalmazás a tilalom bevezetésére, valamint a helyettesítő aktusok elfogadására nem jelenti széleskörű mérlegelést lehetővé tevő diszkrecionális hatáskör gyakorlásának lehetőségét.²⁹

²⁵ SZEGEDI 2012. 355-357.

²⁶ ESA-rendeletek 17-19. cikkei

²⁷ Európai Unió Bíróságának C-270/12. sz. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága kontra Európai Parlament és Az Európai Unió Tanácsa 2014. január 22-i ítélete

²⁸ C-270/12. sz. ítélet 43-45. pontjai

²⁹ C-270/12. sz. ítélet 46-48. pontjai határozatkibocsátás feltételeinek rendszerét, valamint 50-52. pontjai az eljárásjogi értelemben vett konzultációs követelményrendszert határozzák meg.

Jelzésértékű, hogy az elsődleges jogi rendelkezések legutóbbi módosításkor, bár az ügynökségek („az Unió egyes szervei és hivatalai”) alapítását és működését rendező rendelkezések nem kerültek bele az alapító szerződésekbe, az ügynökségek aktusaival szembeni jogvédelem leglényegesebb követelményei viszont igen. A Bíróság erre is tekintettel ítéletében rögzítette, hogy éppen az EUMSZ. ügynökségi aktusokkal szembeni jogvédelmet biztosító rendelkezései, így annak 263. (a Bíróság felülvizsgálata kiterjed az Unió szervei, hivatalai által kibocsátott aktusokra), 265. (az Unió szerveire, hivatalaira az intézményi mulasztás megállapítása iránti kereset szabályai is vonatkoznak), valamint 267. és 277. (a tagállamok bíróságai a Bíróság elé terjeszthetnek az e jogalanyok jogi aktusainak érvényességére és értelmezésére vonatkozó kérdéseket, emellett jogellenességi kifogás tárgyát is képezhetnek) cikkei alapján az átruházás végső címzettje nem pusztán az Európai Bizottság, hanem „az Unió egyes szervei és hivatalai” is lehetnek. Ugyanakkor az ennek keretében megvalósuló átruházás nem feleltethető meg az EUMSZ. 290-291. cikkeinek, amelyek az uniós jogi aktus egységes végrehajtásához biztosítanak uniós szintű „beavatkozási” hatásköröket.³⁰ Emellett az uniós ügynökségekre történő hatáskör-átruházás, valamint azok alapítása feltételezi önálló elsődleges jogalap létét (EUMSZ. 114. cikke) és a kapcsolódó szubszidiaritási és arányossági követelmények betartását.

A Hatóságok alapításakor elődleges jogalapként alkalmazott EUSz. 114. cikkét, amely a belső piaci harmonizációhoz biztosítja a szükséges uniós intézkedések elfogadására való felhatalmazást, a Bíróság a 236/2012/EU rendelet 28. cikke kapcsán felmerülő vészhelyzeti intézkedések megtételéhez is megfelelő jogalapnak tekintette. Álláspontja szerint a belső piaci megfelelő működéshez szükséges, hogy az Unió az egyes egyedi jellegű, rendkívüli esetekre vonatkozó fellépéshez is megfelelő felhatalmazással bírjon.³¹ Ennek keretében a Bíróság hivatkozott az ENISA-ítéletben³² lefektetett azon kritériumára, amely szerint a 114. cikk csak akkor alkalmazható jogalapként, ha a jogi aktusból objektíve és ténylegesen kitűnik, hogy annak célja a belső piaci harmonizáció – amelyet a vészhelyzeti fellépésre való felhatalmazás kapcsán is biztosítottnak látott. E megállapítás nem követte a főtanácsnoki állásfoglalást, amely a piaci harmonizáció helyett a 236/2012/EU rendelet 28. cikkének célját pusztán a tagállami döntés helyettesítésében vélte felfedezni, amely helyett az EUMSZ. 352. cikkét (uniós hatáskör hiánya esetén az uniós célkitűzés végrehajtásához a Tanács egyhangúlag fogadja el a megfelelő rendelkezéseket) javasolta volna a rendelet vonatkozó részének elsődleges jogalapként.³³ E főtanácsnoki felvetés jelzésértékű módon ismét arra világított rá, hogy a hatékony piacszabályozási, -felügyeleti funkciók ellátásához kötődő megerősített hatáskörök nem feltétlenül egyeztethetők össze a közvetett végrehajtásnak az integráció eredeti logikája szerint kialakított rendszerével és a puszta piaci harmonizáció céljával,

³⁰ C-270/12. sz. ítélet 86. pontja.

³¹ C-270/12. sz. ítélet 115. pontja.

³² Ld. az Európai Bíróság C-217/04 sz. Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ügyben 2006. május 2-án hozott ítéletének 42. pontját.

³³ Ld. C-270/12. sz. ügyben Jääskinen főtanácsnok véleményének 50-55. pontjai.

ugyanis a válságkezelés és erősödő piaci integráció másmilyen, szektoroksemleges, megerősített fellépést lehetővé tevő elsődleges jogalapot kívánna meg.³⁴

Merre tovább uniós ügynökségek?

A ügynökségekhez igazodó elsődleges jogi alapok szükségességéről szóló évtizedes vitát a C-270/12. számú ítélet sem oldotta meg. E döntés a modernizált formában ugyan, de változatlanul fenntartott doktrína követelményeinek teljesítéseképpen megszilárdítja a számtalan feltételhez kötött határozatkibocsátás rendszerét, amelyet az ágazatspecifikus másodlagos jogforrások vélhetőleg további feltételekhez kötnek majd, holott a vészhelyzeti uniós szintű fellépés éppen a gyors és hatékony döntéshozatalt követelné meg. Ez jelen helyzetben érthető lépés volt a luxemburgi testület részéről, hiszen az uniós és tagállami hatáskörök megosztása szempontjából a legtöbb felügyeleti és piacszabályozási hatáskört változatlanul tagállami szinten látják el. Ugyanakkor ez nem feltétlenül maradhat így, ha az ügynökségek számának növekedése, valamint egyre erősebb hatáskörök biztosítása változatlan lendülettel folytatódik. Ebben az esetben a „szerződésidegen” jelző egyre sürgetőbb problémaként áll majd mind az uniós jogalkotó, mind az uniós jogalkalmazó előtt, amelynek megoldására a C-270/12. számú ítélet révén sem került sor.

A Meroni-doktrína rugalmas értelmezése kapcsán feltárt jogtörténeti elemzés egyértelművé tette, hogy a közvetlen végrehajtás során alapvető fontosságú az egyén, mint uniós polgár számára biztosítandó jogvédelem. Kétséges, hogy akár középtávon előállna a politikai akarat az alapító szerződések módosításához, amellyel az ügynökségek „szerződésidegen” jellege megszüntethető lenne. Emiatt lenne fontos, hogy az Unió, illetve maga az EuB feloldaná az előtte folyó eljárásokban a felperesi jogálláshoz megkövetelt személyes és közvetlen érintettség követelményét előíró Plaumann-tesztet.³⁵ Olyan jogközösség, amely többek között a Les Verts-, valamint a Sogelma-ítéletek³⁶ szerint jogvédelmi rendszere útján a jogállamiság elvét mindenek előtt érvényre kívánja juttatni, ezzel jelzésértékű lépést tenne. Egyúttal saját működésével szembeni garanciális követelményeket erősítené meg, valamint a demokratikus deficit csökkentését érhetné el. Ez nem feltétlenül jelentené *actio popularis* bevezetését, ugyanakkor elvezethetne az uniós polgárság uniós közügyekbe történő szélesebb körű bevonásához, amely illeszkedne abba a tendenciába, amelyet a Lisszaboni Szerződés is szorgalmaz a „polgárbarát Európa” jelszavának meghirdetésével.

³⁴ A főtanácsnoki vélemény kritikai elemzéséről ld.: MARJOSOLA, Heikki: 2014. <http://ssrn.com/abstract=2379348>

³⁵ Bíróság 25/62. sz. Plaumann & Co. kontra az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága 1963. július 15-i ítélete

³⁶ Az Elsőfokú Bíróság T-411/06. sz. Sogelma - Società generale lavori manutenzione appalti Srl kontra Európai Újjáépítési Ügynökség (AER) ügyben hozott 2008. október 8-i ítélete; 294/83. sz. Parti écologiste "Les Verts" kontra Európai Parlament ügyben hozott 1986. április 23-i ítélete.

Felhasznált irodalom

CHAMON, Merijn: EU agencies: does the Meroni doctrine make sense?, *Maastrich Journal of European and Comparative Law*, 2010 17(3).

v. DANWITZ, Thomas: *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer Verlag, Köln, 2008.

FAHEY, Elaine: Does the Emperor Have Financial Crisis Clothes? Reflections on the Legal Basis of the European Banking Authority, *The Modern Law Review*, 2011 Vol. 74, Issue 4, 581–595.

FISCHER-APPELT, Dorothee: *Agenturen der Europäischen Gemeinschaften*, Duncker&Humboldt Verlag, 1999.

FORGÁCS Imre: Újabb kihívás a föderális Európának? *Európai Tükör*, 2009/4. 19-34.

GRILLER, Stefan – ORATOR, Andreas: Everything under Control? – The „Way forward” for European Agencies in the Footsteps of the Meroni doctrine, In: *European Law Review*, (2010) Issue 1, 3-36.

LEFTERNOV, Asen: How Feasible Is the Proposal for Establishing a New European System of Financial Supervisors?, *Legal Issues of Economic Integration*, (2011) Vol. 38, Issue 1, 33–64.

MARJOSOLA, Heikki: Case C-270/12 (UK v Parliament and Council) – Stress Testing Constitutional Resilience of the Powers of EU Financial Supervisory Authorities – A Critical Assessment of the Advocate General's Opinion (January 1, 2014). EUI Department of Law Research Paper No. 2014/02 (ERC ERPL 06). [URL: <http://ssrn.com/abstract=2379348>]

PELKMANS, Jacques – LUCHETTA, Giacomo: *Enjoying a Single Market for Network Industries?*, Report of the Jacques Delors Institut, Febr 2013.

SIEKMANN, Helmut: *Das neue Europäische Finanzaufsichtssystem*, Institute for Monetary and Financial Stability, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main, Working Papers No. 40, 2010.

STIGLITZ, Joseph E. : *A globalizáció és visszasságai*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2003.

SZAMEL Katalin: *A közigazgatás közérdekűségének elvi jelentőségéről és gyakorlati használhatóságáról*, in: Szamel Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás*, MTA Jogtudományi Intézet, Bp. 2008.

SZEGEDI László: Challenges of Direct European Supervision of Financial Markets, *Public Finance Quarterly*, 2012/3. 347-357.