

Kálmán János egyetemi tanársegéd,
Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
Közgazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék

Az európai ügynökségek és a Meroni-doktrína*

I. 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.¹ 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-et – 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.²

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,³ vagy „*agencification*”⁴ – sokszor negatív jelentéstartalmú – kifejezésekkel is. Sőt maga a Bizottság is kiemeli egyik

* A Szerző a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának Ph.D. hallgatója. A tanulmány megírását a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0010 támogatta.

¹ Sok esetben a demokratikus legitimitás követelményének teljesítése nélkül. Ld. Knapp László: *A részvételi demokrácia modelljei és az Európai Unió legitimitása*. In Szoboszlai-Kiss, Katalin – Deli, Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas-Győr, Győr, 2013. 283-291. p.

² A Bizottság közleménye – Európai ügynökségek – A további teendők COM (2008) 135. 5. p.

³ 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), 3-35. p.

⁴ Sacchetti, Fabiana: *The development of European Regulatory Agencies: between Autonomy and Accountability*. 3. p. In IMT Institute for Advanced Studies, Lucca, 2009, https://www.imtlucca.it/_documents/courses/005794-555IB-The_Development_of_European_Regulatory_Agencies__between_Autonomy_and_Accountability.pdf (2013.03.31.).

közleményében, hogy „e szervek mára az uniós intézményrendszer részévé váltak.”⁵ 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.⁶

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.

II. 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 nyúlnunk.

A Bizottság az ügynökségekkel foglalkozó első közleményében⁷ – 2002-ben – úgy határozta meg az ügynökségeket, mint rendelet által létre hozott, 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 „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.”⁸ 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.⁹

Az ügynökségek fogalmához csak a másodlagos jog ad némi normatív támpontot, ugyanis a költségvetési rendelet¹⁰ 171. cikke alapján az ügynökségek meghatározott horizontális feladatok teljesítésére, egy vagy több intézmény által létrehozott igazgatási szervezetek. Láthatóan ez a meghatározás merőben formális, hiszen a költségvetési

⁵ COM (2008) 135. 2. p.

⁶ Hofmann, Herwig C. H.: *Agency design in the European Union*. 309. p. In Windsor Yearbook of Access to Justice Vol. 28. No. 2. (2010), 1-15. p.

⁷ Communication from the Commission, The operating framework for the European Regulatory Agencies, COM (2002) 718. 3. p.

⁸ Draft Interinstitutional Agreement on the operating framework for the European regulatory agencies, COM (2005) 59. 6. p.

⁹ A Tanács 58/2003/EK rendelete a közösségi programok igazgatásában bizonyos feladatokkal megbízott végrehajtó hivatalokra vonatkozó alapszabály megállapításáról (továbbiakban 58/2003/EK rendelet).

¹⁰ A Tanács 1605/2002/EK, EURATOM rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről.

hozzájárulásokra helyezi a hangsúlyt, ezért a munkafogalom megalkotásához a szakirodalmi elemzéseket kell segítségül hívnunk.

Chiti szerint ügynökség bármely közösségi hivatal, (a) amely jogi személyiséggel rendelkezik és a szupranacionális európai jogalkotók jogi feladatokat bíztak rá, (b) amely kiegészíti 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) amely szerepe funkcionális értelemben, hogy technikai és adminisztratív feladatokat lásson el és egyúttal biztosítsa az együttműködést a különböző nemzeti hatóságok, valamint a nemzeti hatóságok és a szupranacionális szervek között.¹¹

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.¹² 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, amelyek jogi személyiséggel rendelkeznek, de döntéshozó, jogalkotó hatáskörük nincs. Szerepük információgyűjtés, döntés-előkészítés, koordináló, irányító feladatok végrehajtás.”¹³

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*¹⁴ és/vagy egy közösségi politika megvalósításában vesznek részt.

III. 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 természetüknél fogva a jogi aktusok megalkotására korlátozódtak, addig a közösségi politikák és jogi aktusok implementálása közvetlen, decentralizált módon, a tagállamok által valósult meg.¹⁵

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

¹¹ Chiti, Edoardo: *Administrative proceedings involving European Agencies*. 2019-2020. p. In *Law and Contemporary Problems*, Vol. 68. Issue 1. (2004), 219-238. p.

¹² Griller – Orator: i. m. 7. p.

¹³ Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*. Complex Kiadó, Budapest, 2010. 170. p.

¹⁴ 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 folyamodás, a hálózatépítés és a jó módszerek konvergenciája, a szabályok alkalmazásának és végrehajtásának értékelése. Ld: COM (2005) 59. 4. p.

¹⁵ Chiti, Edoardo: *The emergence of a community administration: The case of European Agencies*. 309. p. In *Common Market Law Review*, Vol. 37. Issue 2. (2000) 309-343. p.

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. Továbbá növelik az Unió kézzelfogható jelenlétét, mivel elhelyezkedésük nem korlátozódik Brüsszelle és Luxemburgra.¹⁶

Az „ügynökségesítés” eddigi eredményei két nagy hullámban jöttek létre.¹⁷ 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 megalakultak. 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 az 1980-as években.¹⁸ Az ötlet próbája az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) létrehozatalára irányuló javaslat 1989-es benyújtása volt.¹⁹ Az EEA előterjesztés sikerét²⁰ további európai ügynökségek létrehozatala követte.²¹ 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 információ-gyűjtésre hatalmazták fel, illetve néhányuk nagyon korlátozott szabályozási hatásköröket is kapott, de egyik ügynökség sem rendelkezett széles körű döntési és vizsgálati hatáskörökkel.²² Továbbá jellemzője az első hullám ügynökségeinek, hogy ún. hálózati modell²³ 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.²⁴ Ezt elősegítette az is, hogy az ügynökségek Brüsszelhez

¹⁶ COM (2008) 135. 2. p.

¹⁷ Az eddig létrehozott szabályozási ügynökségeket ld. 1. számú melléklet.

¹⁸ Fazekas János: *A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről*. In Nagy Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok*. Budapest, 2005. 126-127. p.

¹⁹ 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. p.

²⁰ A Tanács 1210/90/EGK rendelete az Európai Környezetvédelmi Ügynökség és az európai környezeti információs és megfigyelő-hálózat létrehozásáról.

²¹ 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).

²² 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. 181. p. Oxford University Press, Oxford, 2005.

²³ A hálózati modellről ld. részletesen: 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), 45-70. p.

²⁴ Dehousse, Renaud: *Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies*. 255. p. In *Journal of European Public Policy*, Vol. 4. No. 2. (1997), 246-261. p.

képe decentralizáltan, vagyis az egyes tagállamokban szétszórta kerültek elhelyezésre. Az ügynökségek elhelyezkedésének politikai súlyát jelezte, hogy a székhelyükről az Európai Tanács döntött.²⁵

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,²⁶ 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,²⁷ valamint egy ütemtervet a szabályozási vagy decentralizált ügynökségekre vonatkozóan.²⁸

A második hullámban – 2001-től kezdődően – létrehozott ügynökségek²⁹ vonatkozásában ugyanazok a kérdések merültek fel, mint az első hullám esetén: mit kellene csinálniuk és kinek kellene őket ellenőrizni? Az első kérdés esetén ismét a Meroni-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.³⁰ Ez pedig annak az egyenes következménye, hogy a Bizottság jogászai elkezdtek tágítani a Meroni-doktrína 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.

IV. 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.³¹

²⁵ 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.

²⁶ White Paper: European Governance, COM (2001) 428.

²⁷ Ld. http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_hu.pdf (2013.02.25.).

²⁸ Ld. 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.).

²⁹ 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).

³⁰ Saurer, Johannes: *The accountability of supranational administration: The case of European Union Agencies*. 443. p. In *American University International Law Review*, Vol. 24. Issue 3 (2009), 429-488. p.

³¹ Ld. többek között Hofmann: i. m. 313. p.; Chamon, Merijn: *Eu agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue sea*. 1056. p. In *Common Market Law Review*, Vol. 48. Issue 4. (2011) 1055–1075. p.

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 jogi 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 program³² igazgatására vonatkozó bizonyos feladatokat ellássonak.³³ A Bizottság megbízhat egy végrehajtási ügynökséget bármilyen feladattal, amely a közösségi program végrehajtásához szükséges, *kivéve* azon feladatokat, amelyeknél a politikai döntések gyakorlati megvalósítása *diszkrecionális 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 létre³⁴ és biztosít számukra átruházott hatásköröket. Ez a terminológia – ahogy arra több szerző is felhívja a figyelmet³⁵ – 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.

³² 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.

³³ 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 Végrehajtó Ügynökség (REA); az Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség (EACEA); illetve a Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Ügynökség (EACI).

³⁴ 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.”

³⁵ Hofmann: i. m. 314. p.

V. 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.”³⁶ 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,³⁷ eleget is tett. Az Európai Bíróság számos későbbi ítéletében kommentálta ezt a kérdést, de általában vonakodott kifejezetten is utalni a Meroni ítéletre,³⁸ 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.

V.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.

³⁶ Gál Gábor: *Az Európai Unió ügynökségei*. In Kende Tamás – Szücs Tamás – Jeney Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*. Complex Kiadó, Budapest, 2007. 346. p.

³⁷ European Court of Justice (1958): „Meroni v. High Authority” (Case 9/56).

³⁸ Koenig, Christian – Loetz, Sascha – Fechtner, Sonja: *Do We Really Need a European Agency for Market Regulation?* 230. p. In *Intereconomics*, Vol. 43. No. 4. (2008), 226-235. p.

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 közvetlenül az átruházó hatóság gyakorolná, különös tekintettel az indokolási és közzétételi³⁹ kötelezettségre.

A második feltétel jelzi azt a tilalmat, amely alapján az európai „alkotmányos” jogban kizárt széleskörű diszkrecionális hatáskör⁴⁰ 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.⁴¹ 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

³⁹ 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.

⁴⁰ 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. p.

⁴¹ 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 (2012.11.13), 20. p.

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 Bíróság.⁴² 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.⁴³ 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.⁴⁴ A harmadik ellenérv szerint pedig a bírósági felülvizsgálat széleskörű megteremtése okafogyottá teszi a Meroni ügyben lefektetett szigorú követelmények fenntartását.⁴⁵

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.

V.2. A Meroni ügyet követő bírósági esetjog

A Meroni ügyet követő esetjogot vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a Bíróság továbbra is érvényesnek találja az 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.⁴⁶ A Bíróság azonban ezt a doktrínát folyamatosan alakította az adott kor elvárásaihoz és rugalmassá tette a lefektetett sarokpontok 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* ügyben⁴⁷ – amelyre úgy tekintenek, mint a teljes Meroni-doktrína általános megerősítése⁴⁸ – a Bíróság megállapította, hogy az adminisztratív bizottság

⁴² Craig, Paul: *EU Administrative Law*. Oxford University Press, Oxford, 2012. 155. p.

⁴³ Schneider, Jens-Peter: *A common framework for decentralized EU agencies and the Meroni doctrine*. 36. p. In *Administrative Law Review* Vol. 61. Special Edition (2009) 29-41. p.

⁴⁴ Chamon, Merijn: *EU agencies: Does the Meroni doctrine make sense?* 297. p. In *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 17. No. 3. (2010), 281-305. p.

⁴⁵ Vos, Ellen: *Reforming the European Commission: What role to play for EU agencies?* 1123-1124. p. In *Common Market Law Review*, Vol. 37. No. 5. (2000), 1113-1134. p.

⁴⁶ Újabb tanulmányában Szegedi is erre a megállapításra jutott. Ld.: Szegedi László: A pénzügyi piacok közvetlen európai felügyeletének kihívásai. 371. p. In *Pénzügyi Szemle*, 2012/3. szám, 368-379. p.

⁴⁷ C-19/67 *Soziale Verzekeringsbank kontra Van Der Vecht* (1967).

⁴⁸ Schneider: i. m. 36. p.

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 véleményében⁴⁹ 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.⁵⁰

A *Romano ügyben*⁵¹ a Bíróság nem hagyott kétséget 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 létrehozott hivatalnak történő hatáskör-átruházás volt, szemben a Meroni ügygel, ahol magánjogi szervezetről volt szó.⁵²

További esetek⁵³ 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 jogalkotói 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,⁵⁴ 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*⁵⁵ a Bíróság elismerte – a hatáskör-átruházás rendszerének a közösségi joggal való összhangjával kapcsolatban –, hogy az intézményeknek jogában áll

⁴⁹ Opinion 1/76 „Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels” (1977).

⁵⁰ Griller, Stefan – Orator, Andreas: *Meroni revisited – Empowering european agencies between efficiency and legitimacy*. 7. p. In NEWGOV 04/D40, 2007, http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D04D40_WP_Meroni_R_evisited.pdf (2013.04.01.).

⁵¹ C-98/80 Giuseppe Romano v. Institut national d'assurance maladie-invalidité.” (1981).

⁵² Chamon (2011): i. m. 1061. p.

⁵³ 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).

⁵⁴ 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).

⁵⁵ Case 301/02 „Carmine Salvatore Tralli v. Európai Központi Bank” (2005).

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 közzétételi 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 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*⁵⁶ pedig a Bíróság ismételt 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 „ügynökségesítés” 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.⁵⁷ 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).”⁵⁸

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*⁵⁹ 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 bíróság a tények általa történt értékelésével felváltsa az

⁵⁶ 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).

⁵⁷ Chiti, Eduardo: *An important part of the EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of european agencies*. 1421-1422. p. In *Common Market Law Review*, Vol. 46. No. 5. 1395–1442. p.

⁵⁸ COM (2008) 135. 5. p.

⁵⁹ T-187/06 Schröder kontra CPVO (2008).

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 szervezetek 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*⁶⁰ 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 legitimitációjuktól. Az ügygel 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.

VI. 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 utalják 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.⁶¹

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,

⁶⁰ C-518/07 Bizottság kontra Németország (2010).

⁶¹ Chamon (2011): i. m. 1056. p.

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.⁶² Ebben a perben a felperesek azt kérik, hogy a Bíróság semmisítse meg a short ügyletekről és a hitel-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 határozzon 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!

⁶² C-270/12. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága kontra az Európai Unió Tanácsa, Európai Parlament (2012).

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 Vegyi anyag-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 Együtműködési 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

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) 1055–1075. p.

Chamon, Merijn: *EU agencies: Does the Meroni doctrine make sense?* In *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 17. No. 3. (2010), 281-305. p.

Chiti, Edoardo: *Administrative proceedings involving European Agencies*. In *Law and Contemporary Problems*, Vol. 68. Issue 1. (2004), 219-238. p.

Chiti, Edoardo: *The emergence of a community administration: The case of European Agencies*. In *Common Market Law Review*, Vol. 37. Issue 2. (2000) 309-343. p.

Chiti, Eduardo: *An important part of the EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of european agencies*. In *Common Market Law Review*, Vol. 46. No. 5. 1395–1442. p.

Craig, Paul: *EU Administrative Law*. Oxford University Press, Oxford, 2012.

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), 246-261. p.

Fazekas János: *A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről*. In Nagy Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok*. Budapest, 2005.

Fritzsche, Alexander: *Discretion, scope of judicial review and institutional balance in european law*. In *Common Market Law Review*, Vol. 47. No. 2. 361-403. p.

Gál Gábor: *Az Európai Unió ügynökségei*. In Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*. Complex Kiadó, Budapest, 2007.

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), 3-35. p.

Griller, Stefan – Orator, Andreas: *Meroni revisited – Empowering european agencies between efficiency and legitimacy*. In NEWGOV 04/D40, 2007, http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D04D40_WP_Meroni_Revisited.pdf (2013.04.01.).

Hofmann, Herwig C. H.: *Agency design in the European Union*. In *Windsor Yearbook of Access to Justice* Vol. 28. No. 2. (2010), 1-15. p.

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.

Knapp László: *A részvételi demokrácia modelljei és az Európai Unió legitimitása*. In Szoboszlai-Kiss, Katalin – Deli, Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas-Győr, Győr, 2013. 283-291. p.

De iurisprudencia et iure publico

16

Koenig, Christian – Loetz, Sascha – Fechtner, Sonja: *Do We Really Need a European Agency for Market Regulation?* In *Intereconomics*, Vol. 43. No. 4. (2008), 226-235. p.

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 (2012.11.13)

Sacchetti, Fabiana: *The development of European Regulatory Agencies: between Autonomy and Accountability*. In IMT Institute for Advanced Studies, Lucca, 2009, https://www.imtlucca.it/_documents/courses/005794-555IB-The_Development_of_European_Regulatory_Agencies__between_Autonomy_and_Accountability.pdf (2013.03.31.).

Saurer, Johannes: *The accountability of supranational administration: The case of European Union Agencies*. In *American University International Law Review*, Vol. 24. Issue 3 (2009), 429-488. p.

Schneider, Jens-Peter: *A common framework for decentralized EU agencies and the Meroni doctrine*. In *Administrative Law Review* Vol. 61. Special Edition (2009) 29-41. p.

Szegedi László: *A pénzügyi piacok közvetlen európai felügyeletének kihívásai*. In *Pénzügyi Szemle*, 2012/3. szám, 368-379. p.

Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*. Complex Kiadó, Budapest, 2010.

Vos, Ellen: *Reforming the European Commission: What role to play for EU agencies?* In *Common Market Law Review*, Vol. 37. No. 5. (2000), 1113-1134. p.

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), 45-70. p.