

TELEKI BÁLINT\*

# Az európai uniós pénzügyi felügyeleti ügynökségek és az uniós közigazgatási eljárásjog kérdése

*2008-as gazdasági válság – Európai Felügyeleti Hatóságok – európai közigazgatási jog – közigazgatási eljárás – Meroni-doktrína – ügynökség – „ügynökségesedés”*

Jelen tanulmány célja az európai uniós ügynökségek, azon belül is a pénzügyi szektor felügyeletéért felelős három ügynökség (az Európai Bankhatóság – EBA, az Európai Értékpapír-piaci Hatóság – ESMA, valamint az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság – EIOPA) vizsgálata az egységesülő európai uniós közigazgatási eljárási jog szempontjából. A cikk tehát a két folyamat, az európai uniós „ügynökségesedés”, azon belül is a pénzügyi felügyeleti ügynökségek tendenciái, és az európai közigazgatási eljárási jog fejlődése közötti összefüggéseket kívánja bemutatni.

Ennek megfelelően jelen bevezető után a tanulmány első két pontja röviden bemutatja az ügynökségeket; a harmadik részben az egységesedő európai közigazgatásról lesz szó; a negyedik pont részletesen foglalkozik a fentebb említett pénzügyi felügyeleti ügynökségek tevékenységének eljárásjogi aspektusaival, ideértve a döntéseikkel szembeni jogorvoslat kérdéskörét, s megemlítve a kapcsolódó uniós bírósági gyakorlatot is; míg az ötödik rész összegző jellegű következtetéseket tartalmaz.

A kutatás módszertana egyrészt közigazgatás-tudományi, amennyiben az ügynökség-fogalom nem egzakt jogi kategória, hanem az adott jogszabályok és egyéb (például *soft law*) dokumentumok fogalmait szükséges a tág értelemben vett közigazgatás-tudomány kategóriáival azonosítani. Másrészt jogi megközelítés szükséges a negyedik fejezet eljárásjogi elemzéseéhez. A kutatás alapvetően kvalitatív, elemző jellegű (a jogszabályok, tudományos fogalmak, ítélkezési gyakorlat vonatkozásában).

## 1. Mi az az „ügynökség” (agency)?

### 1.1. Az ügynökségek globális eredete

Az ügynökségek története nem Európában, hanem az Amerikai Egyesült Államokban kezdődik. Az USA-ban az ügynökségek, az ottani terminológia szerinti *független szabályozó ügynökségek* (*independent regulatory agencies*) már a második

\* Dr. Teleki Bálint PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Európai Köz- és Magánjogi Tanszék, e-mail: Teleki.Balint@uni.nke.hu.

világháború előtt is az állam meghatározó szervei voltak, míg a világ többi országában szerepük egészen az 1980-as évekig marginális volt. Fontos megemlíteni, hogy az USA-ban is több, különböző szintű definíció létezik az ügynökség, azaz *agency* kifejezésre. Az európai értelemben vett ügynökségekhez leginkább az USA általános és állandó (*general and permanent*) jogszabályait tartalmazó U.S. Code szerinti független szabályozó ügynökségek hasonlíthatnak.<sup>1</sup>

## 1.2. Az európai uniós ügynökség-fogalom meghatározása

*Kálmán*, sorra véve a témát kutató nemzetközi szakteknétek által alkotott definíciókat, a következő, szintetizált meghatározást adja: „*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 és/vagy egy közösségi politika megvalósításában vesznek részt.*”<sup>2</sup> Az európai ügynökségek legszembeűnőbb tulajdonsága az ún. szerződés-idegen vagy szerződésen kívüli mivoltuk (*non-treaty bodies*), ugyanis mind a mai napig hiányoznak az elsődleges jogból, vagyis az Alapító Szerződésekből és az azokat módosító szerződésekből a létezésük jogalapját biztosító explicit rendelkezések.<sup>3</sup>

Knapp véleménye szerint az Európai Közösségek kezdetektől fogva számos olyan feladatot és hatáskört láttak el, amelyek a mindennapi életet jelentősen befolyásolták, sok esetben a *demokratikus legitimitáció követelményeinek teljesítése nélkül.*<sup>4</sup> Az európai integráció mélyülésével pedig még tovább bővült ezen ellátandó feladatok és hatáskörök száma, és egyre inkább elfogadottá vált a hagyományos uniós intézmények, elsősorban a Bizottság tehermentesítése érdekében az ügynökségek létrehozatala a kulcsfontosságú feladatok végrehajtásához.<sup>5</sup>

Hasonlóan vélekedik *Gál*, aki szerint ahhoz, hogy a Bizottság meg tudjon felelni az alapító szerződésekben rögzített feladatainak és az uniós állampolgárok elvárásainak, alapvetően az intézményi feladataira kell összpontosítania. Éppen ezért képesnek kell lennie arra, hogy a közösségi programok igazgatására vonatkozó feladatok egy részét harmadik személyekre átruházza.<sup>6</sup> Azonban a feladatok ilyen módon való kihelyezésének, a hatáskör-átruházásnak az uniós jogrendje által meghatározott kereteken belül kell maradnia.<sup>7</sup> Az adott esetben a *tagállami illetékes hatóságok megkerülésével hozott, jogi kötőerővel rendelkező egyedi határozatok* például erősen feszegetik, néhol szétfeszítik ezeket a kereteket.

<sup>1</sup> KÁLMÁN János: Az európai ügynökségek és a Meroni-doktrína. *De Iure Jurisprudencia et Iure Publico*, 2013/3, 1.

<sup>2</sup> KÁLMÁN (2013): i. m., 3.

<sup>3</sup> SZEGEDI László: Challenges of Direct European Supervision of Financial Markets. *Public Finance Quarterly*, 2012/2, 349.

<sup>4</sup> KNAPP: 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.

<sup>5</sup> KÁLMÁN (2013): i. m., 1.

<sup>6</sup> GÁL Gábor: Az Európai Unió ügynökségei. In: Kende Tamás–Szűcs Tamás–Jeney Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*. Complex, Budapest, 2007, 346.

<sup>7</sup> KÁLMÁN: i. m., 7.

Különösen érdekes kérdés az uniós bankszabályozás és bankfelügyelet jelenleg is kiépülőben levő, ún. második lépcsőfokának – illetve amennyiben a Pénzügyi Szolgáltatási Akciótervet és a *Lámfalussy-jelentés* nyomán történt lépéseket is figyelembe vesszük, úgy negyedik lépcsőfokának – számító Európai Bankunió<sup>8</sup> egyik központi elemeként is funkcionáló Európai Központi Bank (EKB) megítélése ebből a szempontból. Az EKB ugyanis az EUSZ 13. cikke szerint az EU hét intézménye közé tartozik, ennek megfelelően nem tekinthető szerződésidegen szervnek.

Ugyanakkor az EKB-t a mértékadó szakirodalom egy része az ügynökségek közé sorolja, ez a kérdés azonban jelenleg is vitatott. Míg ugyanis *Everson*, *Monda* és *Vos* nem tartják annak,<sup>9</sup> addig például *Pelkmans* és *Simoncini* igen.<sup>10</sup> Jelen cikk szerzője is amellett foglal állást, hogy az EKB nem ügynökség, amely kijelentést egyrészt a szerződéses explicit jogalap meglétére, másrészt a *contrario* érveléssel arra a tényre alapítjuk, hogy az Európai Bankunió belüli Egységes Szanálási Mechanizmus központi szerve, a Szanálási Testület mint ügynökség kiemelésre kerül az EKB minden egyéb „részegységéhez” képest.<sup>11</sup>

## 2. Az ügynökségek tipológiája

### 2.1. Kronológiai besorolás

Az európai közösségek (ESZAK, EGK, EURATOM) keretében az első ügynökségeket nem sokkal az európai közösségek létrehozása után hozták létre. A szakírók egybehangzó véleménye szerint ettől az időszaktól számítva az ügynökségek három generációját különböztethetjük meg. Az első generációt az *1975-ig felállított ügynökségek* alkotják, a második generációt az *1975 és a keretrendelet kibocsátása között felállítottak*, a harmadik generációt pedig az említett keretrendelet, az *58/2003/EK rendelet*<sup>12</sup> kibocsátása után *felállított végrehajtási ügynökségek*,<sup>13</sup> valamint az ezen időszakban létrejött szabályozó ügynökségek alkotják.

A Bizottság közleménye alapján *végrehajtó ügynökségek* azok, amelyek a fent említett keretrendelet nyomán jöttek létre.<sup>14</sup> *Comte* 2010-es tanulmányában összesen hat végrehajtó ügynökséget sorol fel azokkal együtt, amelyek létrehozása akkor még tervezés alatt állt. Ezen végrehajtó ügynökségek a következők: 1) Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség (EACEA); 2) Versenyképességi

<sup>8</sup> Jelen cikk ezt az intézményt részleteiben nem tárgyalja.

<sup>9</sup> Everson, Michelle–Monda, Cosimo–Vos, Ellen (szerk.): *European Agencies in Between Institutions and Member States*. Wolters Kluwer, Amsterdam, 2014, 241–262.

<sup>10</sup> PELKMANS, Jacques–SIMONCINI, Marta: *Mellowing Meroni: How ESMA Can Help Build the Single Market*. CEPS Commentaries, 2014, 5–6. <http://www.ceps.eu/book/mellowing-meroni-how-esma-can-help-build-single-market> (2017. 12. 01.).

<sup>11</sup> Lásd például WEISMANN, Paul: The ECB's Supervisory Board Under the Single Supervisory Mechanism (SSM): A Comparison with European Agencies. *European Public Law*, 2018/2, 333.

<sup>12</sup> A Tanács 58/2003/EK rendelete (2002. 12. 19.) a közösségi programok igazgatásában bizonyos feladatokkal megbízott végrehajtó hivatalokra vonatkozó alapszabály megállapításáról. HL L 11., 16/01/2013, 1–8.

<sup>13</sup> DANWITZ, Thomas v.: *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer Verlag, Berlin–Heidelberg, 2008, 319–320.

<sup>14</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM (2008) 135 final, 2–3.

és Innovációs Végrehajtó Ügynökség (EACI), újabban KKV-ügyi Végrehajtó Ügynökség (EASME); 3) Az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége (ERCEA); 4) Fogyasztó-, Egészség-, Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Végrehajtó Ügynökség (CHAFEA); 5) Kutatási Végrehajtó Ügynökség (REA); és 6) Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség (INEA).<sup>15</sup>

A szabályozó (avagy decentralizált) ügynökségek helyzete és jogállása ennél jóval bonyolultabb, tekintve hogy a számukra jogalapként szolgáló jogforrások rendszere sokkal szerteágazóbb. Ennélfogva az egyes szabályozó ügynökségek egyedi és önálló jogalappal rendelkeztek az őket statuáló rendelet formájában. Gyakorlatilag az egyetlen közös jogforrás az 1605/2002/EK rendelet<sup>16</sup> volt, amely az Európai Közösségek költségvetési rendelete.<sup>17</sup>

## 2.2. Az ügynökségek funkcionális kategorizálása

Comte funkcionális alapon ötféle ügynökséget különböztet meg: 1) *döntéshozó ügynökségek*, mint például az egykori Belső Piaci Harmonizációs Hivatal (OHIM), jelenleg az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala (EUIPO); 2) *a Bizottságnak, illetve a tagállamoknak közvetlen segítséget nyújtó ügynökségek*, például az Európai Tengerbiztonsági Ügynökség (EMSA); 3) *operatív tevékenységekért felelős ügynökségek*, például az Európai Rendőrségi Hivatal (CEPOL); 4) *információs ügynökségek*, például az Európai Szakképzésfejlesztési Központ (CEDEFOP) és 5) *más ügynökségeket és intézményeket kiszolgáló ügynökségek*, mint amilyen jelenleg az Európai Unió Szerveinek Fordítóközpontja (CDT).<sup>18</sup>

## 2.3. A válság és az annak nyomán létrejött pénzügyi felügyeleti ügynökségek

A 2008-as gazdasági-pénzügyi válság a neoliberális gazdaságpolitika és a hozzá szorosan kapcsolódó, a versenyszellemet és a nyereségességet középpontba állító közigazgatási koncepció a klasszikus értelemben vett *New Public Management* háttérbe szorulásához vezetett.<sup>19</sup> Újra előtérbe kerültek a piac helyett az állam szabályozó erejében bízó, *neo-weberinek* is nevezett, etatista gazdaságirányítási és közigazgatási koncepciók,<sup>20</sup> s ez különösen élesen jelent meg a pénzügyek területén.

<sup>15</sup> COMTE, Françoise: 2008 Communication 'European Agencies – the Way Forward: What is the Follow-Up Since Then?' *Review of European Administrative Law*, 2010/1, 73–74. ([https://doi.org/10.7590/real\\_2010\\_01\\_04](https://doi.org/10.7590/real_2010_01_04)). Lásd Az EU ügynökségei és szervei című ismertetőt a következő linken: [https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies\\_hu](https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_hu).

<sup>16</sup> A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete (2002. 06. 25.) az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről. HL L 248., 16/09/2002, 1–48.

<sup>17</sup> KÁLMÁN (2013): i. m., 2.

<sup>18</sup> COMTE: i. m., 84. (Az összes európai uniós ügynökség megtalálható ezen a hivatalos honlapon: [http://europa.eu/about-eu/agencies/index\\_hu.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/index_hu.htm) (2017. 12. 01.).

<sup>19</sup> LÓRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2010, 50–51.

<sup>20</sup> LYNN, Laurence E.: *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*. University of Chicago, 2008. [https://www.researchgate.net/publication/268398484\\_What\\_Is\\_a\\_NeoWeberian\\_State\\_Reflections\\_on\\_a\\_Concept\\_and\\_Its\\_Implications](https://www.researchgate.net/publication/268398484_What_Is_a_NeoWeberian_State_Reflections_on_a_Concept_and_Its_Implications) (2017. 12. 01.).

A válság ugyanis, mint köztudott, a pénzügyi szektorból indult. A *Washingtoni Konszenzus* neoliberalis dogmái által meghatározott hitelezési környezetben a rossz minőségű (*sub-prime*) ingatlan-jelzáloghitelek könnyedén elterjedtek, és a szabályozási környezet gyengeségeiből adódóan könnyedén jöttek létre olyan toxikus pénzügyi termékek, mint a *CDS-konstrukciók*. Az ezekkel való kereskedés a globális piac egészét megmérgezte, 2007-ben pedig az ingatlanbuborék kidurrant. Az ingatlanszektor válsága magával rántotta a ráépült értékpapír-konstrukciókat, míg végül 2008-ban a *Lehman Brothers bankház csődjével* megkezdődött a globális összeomlás.<sup>21</sup> Általánosságban a kizárólagos profitmaximalizálás elve által hajtott gazdasági növekedés drámai problémákat okozott, amelyeket kulturális megújulással és az integrált teljes emberi fejlődés megalapozásával lehetne megoldani.<sup>22</sup> Ebbe jelen cikk szerzője a szervezeti kultúra és a szabályozói szemlélet változását is beleérti, amely a szabályozói közegnek a körülményekhez való adaptációját segíti elő.

Ennek megfelelően az Európai Unióban a szektorális kihívásokhoz képest szabályozási deficitekkel küzdő pénzügyi szektorban néhány, a puhasága miatt elvetélt kísérlet után 2010-ben döntöttek úgy, hogy – a piac makroprudenciális felügyeletét ellátó, Európai Rendszerkockázati Testület (ESRB)<sup>23</sup> mellett, amely nem ügynökség – a piac mikroprudenciális felügyeletét három, külön rendeletekben statuált, *decentralizált szabályozó ügynökségre* bízzák. Így jött létre az Európai Bankhatóság (EBA),<sup>24</sup> az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (ESMA)<sup>25</sup> és az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság (EIOPA).<sup>26</sup> A szakirodalom egységes abban, így például *Harlow* és *De Bellis* is kiemeli, hogy e pénzügyi felügyeleti ügynökségek az előttük létrehozott ügynökségekhez képest jelentősen erősebb szabályozási és felügyeleti hatáskörökkel rendelkeznek.<sup>27</sup> Ennek részleteit később tárgyaljuk.

<sup>21</sup> LENTNER Csaba: A gazdasági válság hatása a globális, uniós és hazai szabályozási környezetre – különös tekintettel a felügyeleti szervekre. In: Lentner Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, Budapest, 2015, 45–49.

<sup>22</sup> LENTNER Csaba: Közpénzügyek és államháztartástan. Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013, 48–50. (Idézi Baritz Sarolta Laura OP előadását a Gazdálkodási és Tudományos Társaságok 2012. november 21-i Jog – Gazdaság – Erkölcsek című konferenciáján.)

<sup>23</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1092/2010/EU rendelete (2010. 11. 24.) a pénzügyi rendszer európai uniós makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról. HL L 331., 15/12/2010, 1–11.

<sup>24</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete (2010. 11. 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 331. 15/12/2010, 12–47.

<sup>25</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1095/2010/EU rendelete (2010. 11. 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Értékpapír-piaci Hatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/77/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 331. 15/12/2010, 84–119.

<sup>26</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1094/2010/EU rendelete (2010. 11. 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/79/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 331. 15/12/2010, 48–83.

<sup>27</sup> HARLOW, Carol: Editorial. Transparency, Accountability and the Privileges of Power. *European Law Journal*, 2017/3, 276. (<https://doi.org/10.1111/eulj.12174>); DE BELLIS, Maurizia: Procedural Rule-Making of European Supervisory Agencies (ESAs) – An Effective Tool for Legitimacy? *TARN Working Paper Series*, 2017/12, 1–2. (<https://doi.org/10.2139/ssrn.3030064>).

### 3. Az egységes európai uniós közigazgatási eljárási jog felé vezető út, és az ügynökségek ebben játszott szerepe

#### 3.1. Az európai unió igazgatási struktúrája

Az Európai Unióban napjainkban a végrehajtó hatalom megtöbbszöröződésének lehetünk tanúi. *Hoffmann* és *Morini* szerint ez a megtöbbszöröződés egyrészt abból eredeztethető, hogy az Európai Unión belül a végrehajtó hatalom meg van osztva a tagállamok és az EU között. Ugyanakkor abból is, hogy az uniós végrehajtó hatalmat már közel sem csak a Bizottság, hanem bizonyos esetekben a Tanács, az Európai Központi Bank, a Számvevőszék, és számos egyéb, adott esetben akár nem is közvetlenül az Alapító Szerződések felhatalmazása nyomán létrejött szerv gyakorolja.<sup>28</sup>

*Danwitz*, akinek a rendszere jó alapot ad az „ügynökségi probléma” megértéséhez is, a következőképpen osztja fel az Európai Unió közigazgatási jogát (*Europäisches Verwaltungsrecht*) alapvetően két fő részre. Megkülönbözteti egyrészt a Közösség (Unió) saját közigazgatási jogát (*Eigenverwaltungsrecht*), másrészt a közösségi közigazgatási jogot (*Gemeinschaftsverwaltungsrecht*).

A kettő közötti fő különbség a következőkben áll. A közösségi közigazgatási jog esetében sor kerülhet a közösségi jog közvetlen végrehajtására (*direkter Vollzug*) is, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy a Közösség vagy annak szervei hajtják azt végre, de sor kerülhet közvetett végrehajtásra is (*indirekter Vollzug*); ekkor a tagállamok, illetve azok közigazgatási szervein keresztül kerül sor a végrehajtásra. Az Európai Unió saját közigazgatási joga esetében viszont mindig közvetlen végrehajtásra kerül sor. Az európai uniós közigazgatási jog végrehajtásának harmadik modelljeként *Danwitz* mellékesen megemlíti még az együttműködésen alapuló közigazgatást és az Unió jogának együttműködésen alapuló végrehajtását (*Kooperations- oder Verbundverwaltungsrecht*), amely általában mint a legújabb időszak terméke jelenik meg a szakirodalomban, és amelynek a gyakorlati jelentősége az előző kettőhöz képest csekély.<sup>29</sup>

Az uniós közigazgatási jog belső tagozódása mellett fontos beszélni annak a tagállami közigazgatási jogokhoz való viszonyáról is. A két rendszer közötti kölcsönhatás vonatkozásában *Boros* nyomán kettő, a *Danwitz* rendszere szerinti kettős felosztással szoros kapcsolatban álló folyamatot kell egymástól elhatárolnunk: ezek az európai közigazgatási jog kialakulása és a közigazgatási jog európaizálódása. Az európai közigazgatási jog elsősorban az Unió jogának végrehajtását jelenti az Unió, a tagállamok, illetve ezek szervei által, a közigazgatási jog európaizálódása pedig azt, hogy az Unió egyes területek tekintetében egyre aktívabban meghatározza a tagállami közigazgatási jog szabályozásának irányát.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> HOFFMANN, Herwig C. H.–MORINI, Alessandro: Constitutional Aspects of the Pluralisation of the EU Executive Through ‘Agencification’. *Law Working Paper Series (Université du Luxembourg)*, 2012/1, 3. (<https://doi.org/10.2139/ssrn.2031499>).

<sup>29</sup> DANWITZ: i. m., 312–313.

<sup>30</sup> BOROS Anita: Közigazgatási eljárás az Európai Unióban. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2013/2, 49.

Az ügynökségek intézményi köre *Danwitz* szerint a két fő terület közül az *Eigenverwaltung* körébe tartozik, amennyiben az ügynökségek annak *közvetett (mittelbar) hordozói*, olyan jogilag önálló szervezetek, amelyek uniós alapító statútumok rendelkezései nyomán jöttek létre.<sup>31</sup> Megjegyzendő azonban, hogy pontosan az jelenti az elsődleges problémát, hogy az uniós jog végrehajtása tekintetében, különösen bizonyos területeken, mint amilyen a pénzügyi szektor, egyre inkább a közvetlenség irányába tolódik el az ügynökségek szabályozása. Ez a tendencia képeződik le a *Boros*-féle besorolásban is, amely szerint a szorosabb értelemben vett európai közigazgatási jog keretében létrejött szervekről van szó.<sup>32</sup>

### 3.2. Ágazati és részleges kodifikáció

Az egységes európai közigazgatási eljárási jog felé vezető út első két lépcsőfokát az ágazati és a részleges kodifikáció jelenti. Ezeket alapvetően másodlagos jogforrások határozzák meg, eltekintve az ezen területekre is vonatkozó EUMSZ 298. cikktől, amely kimondja: „*Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.*”<sup>33</sup>

Az ágazati kodifikáció alapvetően azt jelenti, hogy egy adott eljárástípusra állapítanak meg kötelező szabályokat, egy ágazati kódex formájában. Ilyeneket eddig többnyire olyan, nagy súlyú szakpolitikák célkitűzéseinek végrehajtása érdekében adtak ki, mint a versenyjog, vagy a tiltott állami támogatások. Így például a versenykorlátozó megállapodások, kartellek (EUMSZ 101. cikk) és az erőfölénnyel való visszaélés (EUMSZ 102. cikk) elleni fellépés során a Bizottság eljárásához az elsődleges jogalapot az 1/2003/EK rendelet<sup>34</sup> adja.<sup>35</sup>

A *részleges kodifikáció* megközelítése ehhez képest más. Ha az ágazati kodifikációt a kodifikáció vertikális dimenziójaként azonosítjuk, amennyiben egymástól független ágazati jogszabályok területe, akkor a részleges kodifikáció az ágazatokon átívelő, horizontális jellegű kodifikációként írható le. Csak példaként említjük, hogy a közösségi adatvédelem területén jelentett komoly előrelépést a 45/2001/EK rendelet,<sup>36</sup> a közösségi szervek kezelésében levő dokumentumok hozzáférhetősége tekintetében pedig az 1049/2001/EK rendelet<sup>37</sup> megalkotása. E rendeletek hatálya az uniós intézmények, szervek és hivatalok („az uniós igazgatás”) uniós ügyfelekkel való kapcsolatára terjed ki.<sup>38</sup>

<sup>31</sup> DANWITZ: i. m., 319.

<sup>32</sup> BOROS (2013): i. m., 50.

<sup>33</sup> EUMSZ 298. cikk (1).

<sup>34</sup> A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. 12. 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról. HL L 1., 04/01/2003, 1–25.

<sup>35</sup> BOROS (2013): i. m., 52.

<sup>36</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. 12. 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról. HL L 8., 12/01/2001, 1–22.

<sup>37</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. 05. 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről. HL L 145., 31/05/2001, 43–48.

<sup>38</sup> BOROS (2013): i. m., 58.

### 3.3. Úton az egységes európai közigazgatási eljárásjogi kódex felé

A már említett EUMSZ 298. cikk mellett releváns elsődleges jogbeli rendelkezés az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikke, amely tartalmazza a *megfelelő ügyintézéshez való jog* követelményét, amely jogosultságot a közigazgatási eljárásjogi jogosultságok anyagjogának tekinthetjük.<sup>39</sup> Az Alapjogi Charta 41. cikke olyan eljárási jogosultságokat fogalmaz meg, mint az ügyfélnek a meghallgatás és az iratbetekintés iránti jogosultsága, valamint a hatósági döntések indokolásának kötelezettsége, emellett az Unió kártérítési felelőssége az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során az ügyfélnek okozott károk vonatkozásában, továbbá az anyanyelvhasználat joga. (Emellett a soron következő cikkek számos hasonló jogot tartalmaznak, amelyek közül itt a 47. cikk szerinti *hatékony jogorvoslathoz való jogot* indokolt megemlíteni.) Az Alapjogi Charta 51. cikk (1) bekezdés első mondata pedig azt fekteti le, hogy: „E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevétel mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.” A fenti rendelkezések alapján az eljárásjogi egységesítés elsődleges jogbeli alapokra visszavezethető kötelezettségként is felfogható, hiszen egységes követelményeket fogalmaz meg, egyrészt az uniós intézmények és szervek, másrészt az uniós szint és a tagállami szint vonatkozásában.

Itt fontos megemlíteni az Unión kívüli intézményként működő Európa Tanács keretében megvalósult, releváns egyezményeket, így az Emberi Jogok Európai Egyezményén túl például az 1961-ben aláírt, de azóta többször kiegészített, Európai Szociális Chartát, vagy az Európa Tanács 1981-es Adatvédelmi Egyezményét. Emellett az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az ajánlásai is fontosak; ezek közül – témánk szempontjából legalábbis – jelenleg is a legmeghatározóbb az *R (2007) 7. számú ajánlás a jó közigazgatásról*, ugyanis annak mellékletét képezi „A jó közigazgatás kódexe”, amely a hatóságok és a magánszemélyek viszonyaira vonatkozó alapelveket és szabályokat fogalmazza meg, és tulajdonképpen eljárásikódex-modellnek tekinthető.<sup>40</sup>

Egyes uniós intézmények saját belső, jogi kötőerővel nem rendelkező, de a konkrét eljárásokra hatással bíró közszolgálati magatartási szabályzatokkal próbálják pótolni az átfogó jellegű, általános szabályozást. Ezek közül kiemelendő az *Európai Ombudsman helyes hivatali magatartásról szóló kódexe*, amelyet 2000-ben adtak ki, és amelyet az Európai Parlament is magára nézve kötelezőnek ismer el, valamint a szintén az Európai Ombudsman által 2012-ben kiadott *közszolgálati alapelvek*.<sup>41</sup>

Az európai uniós másodlagos jogforrások között a mai napig kiemelkedő szerepe van a tagállami közigazgatási eljárásjogok egymáshoz és az uniós joghoz való köze-

<sup>39</sup> ROZSNYAI Krisztina: Európai hatások a közigazgatási eljárásjogban. In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog – Általános rész III., ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013, 265–266.

<sup>40</sup> ROZSNYAI: i. m., 267–270.

<sup>41</sup> ROZSNYAI: i. m., 266. Azóta az Európai Bizottság is adott ki az ombudsmani kódexhez hasonló magatartási kódexet, lásd [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners/code-conduct-members-european-commission\\_hu](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners/code-conduct-members-european-commission_hu) (2019. 11. 12.).



lítésében az ún. *szolgáltatási irányelvnek*.<sup>42</sup> Az irányelv célja a belső piac tényleges működésének biztosítása. Ennek megfelelően komoly szerepe van a belső piac minél szélesebb körű megvalósulása előtt álló tagállami jogi akadályok elbontásában, olyan eszközök által, mint a közigazgatási eljárások egyszerűsítése és gyorsítása, az adminisztratív terhek csökkentése, vagy a tagállamok közötti együttműködés.

Az *Európai Parlament Jogi Bizottsága* 2010. június 23-án felállított egy uniós közigazgatással foglalkozó munkacsoportot, hogy mérje fel az uniós közigazgatás állapotát, és ennek alapján tegyen javaslatot az esetlegesen szükséges közigazgatási eljárási kodifikációra. A munkacsoport 2013. január 15-én hozta nyilvánosságra állásfoglalását. Ebben alapvetően négy tényezőt állapított meg, amelyek szükségessé teszik a kodifikációt: (1) a számos tagállami közigazgatási jog miatti széttagoltság, átláthatatlanság, fogalmi tisztázatlanság, (2) a *soft law* túlzott jelenléte a tagállami szabályozásokban, (3) az ügyféli jogok nem kellő uniós szintű definiálása és (4) számos eljárás bizonyos informatikai rendszerekhez való kötöttsége.

Ennek nyomán az állásfoglalás három fő célt fogalmazott meg: (1) a szabályozás átláthatóságának követelménye, (2) az eljárási szabályok és elvek koherenciájának növelése és (3) a joghézagok kitöltése. Megfogalmazták, hogy a majdani rendelet számára azt a célt kell kitűzni, hogy *a megfelelő ügyintézéshez való jogot* az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabályon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálják. Emellett az állásfoglalás konkrét ajánlásokat is tesz a szabályozandó területek vonatkozásában. A Parlament kérése ellenére azonban a Bizottság nem tett javaslatot a rendelet megalkotására.<sup>43</sup>

A *Research Network for EU Administrative Law (ReNEUAL)* gyakorlati szakembereket is bevonva, részben a parlamenti rendeletervezetre adott reakcióként, 2014-re kidolgozott egy modell-szabályrendszert az uniós közigazgatási eljárási szabályok megalkotásához. A jogszabálytervezet hat könyvre tagolva foglalja össze a javaslatokat: az I. Könyv az általános rendelkezésekkel, a II. Könyv a közigazgatási jogalkotás kérdéseivel, a III. Könyv az egyedi jogalkalmazói döntésekkel, a IV. Könyv a közigazgatási szerződésekkel, az V. Könyv a jogsegély és a tagállamok közötti együttműködés szabályaival, a VI. Könyv pedig az adatkezelés kérdéseivel foglalkozik. Uniós jogszabály eddig ezen modell-szabályokból sem lett.<sup>44</sup>

Az Európai Parlament a Bizottság képviselőivel folytatott vitát követően 2016. június 9-én elfogadott egy újabb állásfoglalást, a *második rendeletervezetet*. Ez a Bizottság és a ReNEUAL megállapításaira is reflektál, kibővítve és továbbfejlesztve a fentebb már ismertetett első rendeletervezetet, valamint olyan új témákat is megjelenít, mint a közigazgatási eljárások szabályaira vonatkozó online tájékoztatás fontosságának hangsúlyozása.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. 12. 12.) a belső piaci szolgáltatásokról. HL L 376., 27/12/2006, 36–68.

<sup>43</sup> BOROS Anita: Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé. In: Takács Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Gondolat, Budapest, 2017, 29–34.

<sup>44</sup> BOROS (2017): i. m., 34–36.

<sup>45</sup> BOROS (2017): i. m., 36–41.

## 4. A pénzügyi felügyeleti ügynökségek hatáskörei és eljárásai

### 4.1. Az ESA-k hatáskörei és eljárása az ügyfelekkel szemben

Az ESA-kat statuáló (a 2.4. alfejezetben már említett) rendeletek szerkezetüket tekintve analóg módon épülnek fel. Ez jelentősen megkönnyíti az elemzést, hiszen az azonos számú cikkek, illetve bekezdések alatt ugyanazon témakörök kerülnek szabályozásra, ráadásul ugyanolyan módon (anyag jogi értelemben is), így elegendő egyet részletesen elemezni, mivel a másik kettő (bizonyos szektorális háttérű kivételektől eltekintve) *mutatis mutandis* megegyezik vele. Jelen cikkben az egyszerűség kedvéért az Európai Bankhatóságot létrehozó 1093/2010/EU rendeletet vesszük alapul. (Igaz, bizonyos elemek, így például az Európai Bankunió, valamint az ESMA hitelminősítők feletti kontrollja e szimmetria tökéletességéből valamennyit elvesznek.)

A Kálmán által felvázolt tipológia szerint az EBA hatásköreit – ahogy a többi ESA hatásköreit is – két nagy csoportba sorolhatjuk, úgymint (1) *kvázi-szabályozási* és (2) *felügyeleti hatáskörökre*. Utóbbi csoporton belül megkülönböztetünk a (1) *mikroprudenciális felügyelettel kapcsolatos felügyeleti*, a *makroprudenciális felügyelettel kapcsolatos (b) felügyeleti* és (c) *jogérvényesítési hatásköröket*.<sup>46</sup>

A *kvázi-szabályozási hatáskörök* esetében először is magyarázatra szorul a *kvázi* határozószó. Az EBA nem rendelkezik valódi szabályozási hatáskörökkel, ugyanis (1) vagy csak az előkészítő munka tartozik a hatáskörébe, azonban az aktusok kibocsátásáról már maga a Bizottság dönt (ide tartoznak bizonyos kötelező erővel bíró aktusok, nevezetesen a *szabályozástechnikai standardok* és a *végrehajtás-technikai standardok*, amelyek végső formájukban bizottsági rendeletek vagy határozatokként jelennek meg), vagy (2) az aktusok eleve nem rendelkeznek jogi kötőerővel (*ajánlások* és *iránymutatások*). Emellett megjegyzendő, hogy a szabályozási hatáskörök a gyakorlatban sokkal kevésbé lényegesek, mint a felügyeleti hatáskörök. Ugyanis utóbbiak teszik kikényszeríthetővé a szabályozásban foglaltakat, azok önkéntes teljesítésének elmaradása esetén.<sup>47</sup>

A *mikroprudenciális felügyeleti hatáskörök* cím alá a következőket soroljuk. Az EBA hozzájárul az uniós ágazati aktusokban meghatározott *felügyeleti kollégiumok* hatékony, eredményes és következetes működéséhez, valamint az uniós jog felügyeleti kollégiumokat átfogó egységes érvényesítéséhez. Általános koordinációs szerepet tölt be a hatáskörrel rendelkező hatóságok között a pénzügyi piacok szabályos működését és integritását, vagy a pénzügyi rendszer stabilitását veszélyeztető helyzetben. Meghatározott időnként *partneri felülvizsgálatok (peer review)* szervezésében és lebonyolításában vesz részt az egyéb hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együtt. Hatáskörén belül *figyelemmel kíséri és értékeli a piaci fejleményeket*, és szükség esetén értesíti azokról a megfelelő egyéb szerveket (a többi felügyeleti hatóságot, az ESRB-t, az Európai Parlamentet, a Tanácsot vagy a Bizottságot). Aktív

<sup>46</sup> KÁLMÁN János: Az Európai Unió pénzügyi felügyeleti rendszerének reformja. *International Relations Quarterly*, 2014/2, 7–9.

<sup>47</sup> KÁLMÁN (2014): i. m., 7.

szerepet tölt be a közös európai felügyeleti kultúra és a koordinált felügyeleti gyakorlatok, valamint az uniós szintű egységes eljárások kialakításában.

A makroprudenciális felügyeleti hatáskörök alá a következőket soroljuk. Az EBA az ESRB-vel és a többi ESA-val együttműködésben kidolgozza a rendszerkockázatok méréséhez szükséges mennyiségi és minőségi mutatókból álló, kockázati jelzőrendszert. A többi ESA-val együttműködésben kidolgozza a rendszerkockázatot jelentő intézmények azonosítására szolgáló stresszteszt-rendszert. A pénzügyi intézmények részére útmutatásokat és ajánlásokat dolgozhat ki a rendszerkockázatok figyelembevétele érdekében. Saját kezdeményezésre, vagy egy másik hatáskörrel rendelkező hatóság, vagy az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság kérésére konkrét pénzügyi intézményre, terméktípusra vagy magatartástípusra vonatkozó vizsgálatot végezhet, ezeknek a pénzügyi rendszer stabilitására vonatkozó kockázatait értékeltető, és ezzel összefüggésben ajánlásokat bocsáthat ki.

Jelen cikk szerzője szakirodalmi alapon az úgynevezett jogérvényesítési hatáskörök közé sorolja mindazon mikro- és makroprudenciális hatásköröket, amelyeket legjobban az uniós jog megsértése esetén, a veszélyhelyzetben és a hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti vitarendezés során hozott, jogi kötőerővel rendelkező határozatok reprezentálnak,<sup>48</sup> és amelyek dogmatikai elhatárolása az ESA-k felügyeleti jogköreivel kapcsolatos problémák (lásd 4.2. alfejezet) megfelelő tárgyalása szempontjából szükséges. (Ilyen sajátos jogérvényesítési hatáskörnek tekintjük az ESMA hitelminősítő intézetek feletti felügyeleti hatásköreit is, amelyekkel eredetileg nem rendelkezett, de a 2013-as CRA-rendelet<sup>49</sup> nyomán már rendelkezik.)

Végül említést érdemel, hogy míg a fent tárgyalt feladat- és hatáskörök mind a statuáló rendelet felhatalmazása alapján kerülnek betöltésre, vannak egyéb uniós jogforrások is, amelyek hatásköröket állapíthatnak meg az EBA számára. Nevezzük ezeket egyéb hatásköröknek.

#### 4.2. A jogérvényesítési hatáskörökről bővebben

Az említett jogérvényesítési hatáskörök azért érdemelnek kiemelt figyelmet, mivel ezek azok a hatáskörök, amelyek komoly alkotmányossági kérdéseket vetnek fel a tekintetben, hogy az ESA-k, jelen esetben az EBA, mintegy a tagállami hatóságokat megkerülve hozhatnak jogi kötőerővel bíró határozatot a pénzügyi piac egyes szereplőinek vonatkozásában.

Az említett határozatokat a statuáló rendeletnek az uniós jog megsértéséről szóló 17. cikkének (6) bekezdése, a vészhelyzetekben való fellépésről szóló 18. cikkének (4) bekezdése, illetve a hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti, a határokon átnyúló eseteket érintő nézeteltérések rendezéséről szóló 19. cikkének (4) bekezdése, valamint mindhárom esetben a 8. cikk (2) bekezdés f) pontja, mint általános hatáskört megállapító szabály alapján jogosult az EBA meghozni.

<sup>48</sup> KÁLMÁN (2014): i. m., 7–8.

<sup>49</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 462/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a hitelminősítő intézetekről szóló 1060/2009/EK rendelet módosításáról. HL L 146., 31/05/2013, 1–33.

Megjegyzendő, hogy mindhárom esetben mintegy *ultima ratió*ként van jelen ez a lehetőség. A statuáló rendelet többlépcsős mechanizmusokat állít fel mindegyik esetben. Az *uniós jog megsértése* tényállás esetén ez a mechanizmus háromlépcsős. Először a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok (NCA) felé bocsát ki ajánlást az EBA, majd amennyiben a NCA előírt határidőn belül nem, vagy nem kielégítően hajtja végre az abban foglaltakat, úgy második körben az EBA véleménye alapján a Bizottság bocsát ki (még mindig az NCA felé) hivatalos véleményt, és csak ezen eljárás sikertelensége esetén élhet az EBA az egyedi határozat meghozatalának lehetőségével.<sup>50</sup> A *fellépés vészhelyzetekben és a hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti, a határokon átnyúló eseteket érintő nézeteltérések rendezése* tényállások esetén a mechanizmus kétlépcsős, az EBA előbb a hatáskörrel rendelkező hatóságokat instruálja, és csak sikertelenség esetén bocsátja ki az egyedi határozatot.<sup>51</sup>

Mindez azonban nem változtat azon a tényen, hogy az EBA (ahogy teljesen analóg módon – egyébként az *ultima ratio* jelleg tekintetében is – az ESMA és az EIOPA is) a rendeletben leírt, itt teljes részletességében nem taglalt feltételek teljesülése esetén jogilag kötelező egyedi határozatot adhat ki a kérdéses alanyi kör vonatkozásában. A legnagyobb gond mindezzel az, hogy az uniós végrehajtás ezáltal a már korábban hivatkozott *Danwitz-i* kategóriák értelmében vett *Eigenverwaltungsrecht* irányába tolódik el a *Gemeinschaftsverwaltungsrecht* felől, vagyis az uniós szervek általi közvetlen végrehajtás kerül előtérbe.

A 8. cikk (2) bekezdés f) pontja alapján azonban az ügynökség „...a közvetlenül alkalmazandó uniós jogot érintő ügyekben a pénzügyi intézményeknek címzett egyedi határozatokat hoz a 17. cikk (6) bekezdésében, a 18. cikk (4) bekezdésében és a 19. cikk (4) bekezdésében említett különös esetekben”. A három hivatkozott jogszabályhely az előző bekezdésben foglalt, a d), illetve az e) pont alkalmazására feljogosító három esetkört foglalja magában.

A fenti esetekben már maguk a pénzügyi intézmények, vagyis uniós hatáskör (*competence*) alá tartozó, de sem az Unió, sem a tagállamok által közhatalommal fel nem ruházott, a magánszféra részét képező jogi személyek az ügynökség által meghozandó egyedi határozat címzettjei. Ez a helyzet egyrészt látványosan illusztrálja *Hoffmann* és *Morini* fentebb már vázolt, az uniós igazgatás pluralizációjáról szóló tézisét,<sup>52</sup> amennyiben a végrehajtó hatalom megoszlik a tagállamok és az EU között. Első körben a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságoknak van joguk jogilag kötelező egyedi határozat meghozatalára a pénzügyi intézményekkel szemben, és csak az ő nem kellő időben való fellépésük (és egyéb feltételek megléte, például a pénzügyi rendszer integritásának biztosítása iránti igény manifesztálódása) esetén hoz az ügynökség egyedi határozatot. Másrészt a végrehajtó hatalom megtöbbszöröződik az EU intézményrendszerén belül is, amennyiben az ügynökségnek úgy kell eljárnia, hogy a Bizottság EUMSZ 258. cikk szerinti hatáskörét – kötelezettségszegési eljárás indítása – ne sértse. Az előbbiek mindenképpen jogállamisági

<sup>50</sup> 1093/2010/EU rendelet 17. cikk (1)–(5).

<sup>51</sup> 1093/2010/EU rendelet 18. cikk (1)–(3) bekezdések és 19. cikk (1)–(3).

<sup>52</sup> HOFFMANN–MORINI: i. m., 3.

kérdéseket vetnek fel, amelyek közül talán a legkomolyabb probléma a jogorvoslat kérdése.<sup>53</sup>

Az EUSZ 19. cikke (az Európai Unió Bíróságáról) és EUMSZ 263. cikke alapján az Európai Unió Bíróságához (a továbbiakban: Bíróság) benyújtott kereset, mint *ultimum remedium* mindig rendelkezésre áll az ügynökségek döntéseivel szemben is, hiszen éppen az utóbbi cikk (1) bekezdés második mondata<sup>54</sup> és (5) bekezdése<sup>55</sup> az, amely implicite elismeri az ügynökségeket is az Unió szerveiként azáltal, hogy biztosítja az általuk hozott határozatokkal szembeni jogorvoslat lehetőségét. Nem mindig lehet azonban közvetlenül a Bírósághoz fordulni. Azon ügynökségek esetében – és az ESA-k ilyenek –, amelyek rendelkeznek ún. *igazgatáson belüli jogorvoslattal*, előbb azt kell kimeríteni.

Legelőször is, mint pozitívumot kell megemlíteni, hogy az ESA-kat úgy alkották meg, hogy kétszintű jogorvoslati fórumrendszerrel rendelkeznek.<sup>56</sup> Először is adott a *Fellebbviteli Tanács (Board of Appeal)*, amelyhez „Bármely természetes vagy jogi személy – a hatáskörrel rendelkező hatóságokat is ideértve – fellebbezhet a Hatóság 17., 18. és 19. cikkben említett, valamint bármely más, az 1. cikk (2) bekezdésében meghatározott uniós aktusok szerinti, neki címzett határozata ellen vagy az olyan más személynek címzett határozat ellen, amely őt közvetlenül és személyében érinti.”<sup>57</sup> Másodszer pedig adott a fenti lehetőség, azaz, hogy a Fellebbviteli Tanács döntései ellen a Bírósághoz lehessen fordulni: „A fellebbviteli tanács határozatai, illetőleg – ha a fellebbviteli tanács nem jogosult jogorvoslatot gyakorolni – a Hatóság határozatai az EUMSZ 263. cikkével összhangban indított keresettel megtámadhatók az Európai Unió Bírósága előtt.”<sup>58</sup>

*Cleynenbreugel* azonban több problémára rámutat mindezzel kapcsolatban. Ezeket a problémákat két csoportra, a jogorvoslati rendszer inkonzisztenciáira és joghézagokra osztja. A joghézagok elsősorban az ügynökségek *soft law* normaalkotása (ajánlások, vélemények stb.) és a *standardok* kibocsátása kapcsán merülnek fel. Az inkonzisztenciával kapcsolatos három komoly probléma pedig (1) a fellebbezésre jogosultak körének nem kellően tisztázott volta, (2) a hatáskörrel bíró tagállami hatóságok és a tagállamok eltérő belépése az eljárásba, és végül (3) magának a felülvizsgálati eljárásnak a terjedelme.<sup>59</sup>

<sup>53</sup> SZEGEDI: i. m., 351.

<sup>54</sup> „Az Európai Unió Bírósága megvizsgálja továbbá az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét.” EUMSZ 263. cikk (1) bekezdés, második mondat.

<sup>55</sup> „Az Unió szerveit és hivatalait létrehozó jogi aktusok meghatározhatják azokat a külön feltételeket, amelyek alapján egy természetes vagy jogi személy az e szervek és hivatalok által elfogadott, rá nézve joghatás kiváltására irányuló jogi aktusokkal szemben keresettel élhet.” EUMSZ 263. cikk (5).

<sup>56</sup> Vannak olyan európai ügynökségek, amelyek esetében az igazgatáson belüli jogorvoslat nem adott, csak a Bírósághoz való fordulás joga. Az ilyen ügynökségek tehát csak egyszintű jogorvoslati rendszerrel rendelkeznek. Ilyen például az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (*European Agency for Safety and Health at Work – EU-OSHA*). Forrás: <https://osha.europa.eu/hu/about/organisation> (2017. 12. 01.).

<sup>57</sup> ESA-rendelet 60. cikk (1).

<sup>58</sup> ESA-rendelet 61. cikk (1).

<sup>59</sup> CLEYNENBREUGEL, Pieter v.: Judicial Protection Against EU Financial Supervisory Authorities in the Wake of Regulatory Reform. *ELSA Malta Review*, 2012/2, 250–260.

Az ESA-tól függetlenül, általában az ügynökségekre vonatkoztatva jegyezzük meg, hogy előbbi jogorvoslati rendelkezések mellett további implicit jogalapok is léteznek az EUMSZ-en belül. *Chamon* ekként emeli ki a 352. cikket,<sup>60</sup> amely a Szerződésekben meghatározott politikák keretében, az ott meghatározott célkitűzések elérése érdekében szolgálhat jogalként ügynökség létrehozására. Hasonló eset a 114. cikk, amely a belső piac megteremtésének és működtetésének érdekében történő jogszabályi közelítést adja meg jogalapraként. Ez utóbbi erősen vitatott a szakirodalomban, ugyanakkor az EUB kétszer is megerősítette (előbb az *ENISA-ügyben*,<sup>61</sup> utána pedig az alább tárgyalandó *ESMA-ügyben*). Emellett voltak esetek, ahol szektorspecifikus jogalapra hivatkoztak az ügynökség létrehozásánál, például az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC) esetében a népegészségügyről szóló 168. cikk (4) bekezdése volt ilyen jogalap.<sup>62</sup>

### 4.3. A Meroni-doktrína és annak átalakulása

A *Meroni-ügyben*,<sup>63</sup> a hatáskör-átruházás témakörében máig legjelentősebbnek tartott ítéletében a Bíróság felállította a hatáskör-átruházás alapkritériumait. Ezt azért itt tárgyaljuk, mert egyrészt szorosan kötődik az ügynökség-problematikához, másrészt a doktrína meghaladása (lásd a 4.7. alfejezetet) az egyik ESA-val kapcsolatos ítélethez kötődik, harmadrészt pedig a Bíróság jogfejlesztő tevékenysége ezen ügyekben jogorvoslati eljárások keretében történt.

A *Meroni-doktrína* alapján az átruházó csak akkor delegálhat hatásköröket adminisztratív ügynökségekhez, ha (1) azzal a hatáskörrel maga is rendelkezik, (2) a delegált hatáskörök pontosan meghatározott végrehajtási feladatok, és nem igényelnek diszkrecionális döntést, valamint az átruházó továbbra is felügyelete alatt tartja azokat, (3) az átruházás explicit döntésben valósul meg és (4) az átruházás nem zavarja meg az intézményi egyensúlyt az európai intézmények között.<sup>64</sup>

Ennek a döntésnek két szempontból van a mai napig megkerülhetetlen jelentősége. Ugyanis a Bíróság, bár egyrészt szigorú korlátok közé szorította a hatáskör-delegációt, más megközelítésben viszont ezen jogi korlátok között, explicit módon engedélyezte is azt.<sup>65</sup> A későbbiekben számos alkalommal erősítette meg, illetve cizellálta az itt kimondott álláspontot, amelyek közül a legfontosabbak a *van der*

<sup>60</sup> „Ha a Szerződésekben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket.” EUMSZ 352. cikk (1) bekezdés, első mondat.

<sup>61</sup> C-217/04. sz., *Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ügyben* 2006. május 12-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:279).

<sup>62</sup> CHAMON, Merijn: *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*. Oxford University Press, Oxford, 2016, 136–149. (<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198784487.001.0001>).

<sup>63</sup> C-9/56. sz., *Meroni kontra Főhatóság ügyben* 1958. június 13-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1958:7).

<sup>64</sup> Lásd C-9/56. sz. ítélet 151–154. p.

<sup>65</sup> HOFFMANN–MORINI: i. m., 9–11.

*Vecht-ügy*<sup>66</sup> és a *Romano-ügy*<sup>67</sup> voltak. Ugyanakkor az alább tárgyalt *ESMA-ügyig* mintegy fél évszázadon át számos ítélet finomította és pontosította a fenti kritériumrendszert, amelyek részletes ismertetésére itt nincs lehetőség.

Külön vizsgálatot érdemel az a kérdés, hogy az ESA-k létrehozásával összefüggésben megvalósult hatáskör-átruházás megfelel-e a *Meroni-doktrína* kritériumrendszerének, amely már több mint fél évszázada zsinórmértékként funkcionál ebben a problémakörben.

*Szegedi* ezt a kérdést az úgynevezett *rugalmas Meroni-modell (flexible Meroni model)* alkalmazásával vizsgálta.<sup>68</sup> A modell megalkotása *Griller* és *Orator* nevéhez fűződik. Lényege, hogy a doktrína alap gondolatai úgy őrizhetőek meg, ha az irányítás és ellenőrzés összességében arányban áll az úgynevezett input-orientált legitimációval (a közhatalom demokratikus gyakorlása), és az úgynevezett output-orientált legitimációval (hatékonyság- és szaktudásalapú megközelítés), valamint az intézményi egyensúllyal.<sup>69</sup>

*Szegedi* arra a következtetésre jut, hogy az ESA-k alapvetően megfelelnek a rugalmas modell kritériumainak, mivel a releváns lisszaboni elsődleges jog, vagyis az EUMSZ 290–291. cikkei nem értelmezhetők abszolút megszorítóan a hatáskör-átruházás tekintetében. Leszögezi ugyanakkor, hogy a jogi kötéserővel bíró egyedi határozatok kibocsátásának delegációja további értékelésre szorul majd, elsősorban az ügynökségek által a jövőben kibocsájtott konkrét jogi aktusok fényében.<sup>70</sup>

Mindemellett született egy ítélet az egyik ESA kapcsán, amely tovább erősítette azokat a véleményeket, amelyek szerint a *Meroni-doktrína* fellazulóban van. Az *ESMA-ügy (C-270/12.)*<sup>71</sup> konkrét tényállása röviden összefoglalva annyi, hogy a felperes Egyesült Királyság (és a felperesi beavatkozók, így néhány más tagállam és a Bizottság) az ESMA-rendelet egyik hatáskört statuáló rendelkezését akarták megsemmisíttetni, részben a hatáskör-átruházás szabályaira hivatkozva. Az addig bevett gyakorlatra alapított, négy jogalapon is nyugvó keresetet a Bíróság tételesen elutasította, ezzel érdekes következtetéseket és iránymutatásokat adva.

*Repasi* kiemeli, hogy az ítélet alapvetően megtartja a *Meroni-doktrína* keretrendszerét, mint hivatkozási alapot, de a bíróság a Lisszaboni Szerződés kontextusába helyezve a kritériumrendszert, módosított azon.<sup>72</sup> Jelentős elmozdulás látható az eredeti *Meroni-kritériumoktól*, amelyek eleve egyértelműen kizárták a diszkrecionális döntést igénylő hatáskörök átruházhatóságát. Ennek megfelelően a „*frissített*

<sup>66</sup> C-19/67. sz., *Soziale Verzekeringsbank kontra van der Vecht ügyben* 1967. december 5-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1967:49).

<sup>67</sup> C-98/80. sz., *Giuseppe Romano kontra Institut national d'assurance maladie-invalidité ügyben* 1981. május 14-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1981:104).

<sup>68</sup> SZEGEDI: i. m., 351–354.

<sup>69</sup> GRILLER, Stefan–ORATOR, Andreas: Everything under Control? – The „Way Forward” for European Agencies, in the Footsteps of the Meroni-doctrine. *European Law Review*, 2010/1, 21–27.

<sup>70</sup> SZEGEDI: i. m., 354.

<sup>71</sup> C-270/12. sz., *UK kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa ügyben* 2014. január 22-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:18).

<sup>72</sup> REPASI, René: *Assessment of the Judgment of the European Court of Justice in Case C-270/12, United Kingdom v Council and European Parliament*. Sven Giegold, MEP, 2014, 2–3. <http://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2014/01/Assessment-ECJ-Case-C-270-12-and-relevance-for-the-SRM1.pdf> (2017. 12. 01.).

*Meróni-doktrína*” (*updated Meróni doctrine*) Repasi szerint a következő négy konjunktív feltételből áll: (1) a hatáskör-átruházásnak a felhatalmazó aktus által világosan definiálnak kell lennie, (2) a hatáskörök gyakorlása a delegáló hatóság hatékony – politikai – kontrollja alatt kell hogy álljon, (3) jogorvoslat tárgya kell hogy legyen, valamint (4) a végrehajtó szervekre nem telepíthető politikai felelősség.<sup>73</sup>

Pelkmans és Simoncini a *Meróni-doktrína fellazításáról* („*mellowing Meróni*”) beszélnek az ítélet kapcsán. Véleményük szerint az eredeti Meróni-kritériumrendszer alkotmányjogi szempontból teljesen indokolt, mivel a végrehajtó hatalom átruházásának korlátozása az Európai Unió elsődleges jogi alapjaiból következik. A probléma nem alkotmányos, hanem operatív jellegű. Az eredeti *Meróni-doktrína* nem bizonyult elegendőnek ahhoz, hogy az Unió egységes belső piacának létrejöttét, illetve működését kellőképpen támogassa.<sup>74</sup>

## 5. Következtetések

A fentiek alapján a következő következtetéseket vonhatjuk le az Európai Unió pénzügyi felügyeleti ügynökségei és az egységesedő európai közigazgatás kapcsán.

Az Európai Unióban általánosan észlelhető egy tendencia, amely az *európaizálódás*, az *egységes európai közigazgatási (elsősorban közigazgatási eljárási) jog kialakulása* irányába hat. Ennek háttérében a *közvetett végrehajtás válsága* áll. Az előbbi tendencia szervezeti lecsapódása az ügynökségesedés tendenciája is – bár maga a jelenség sokkal régebb óta tart –, mivel az ügynökségesedés végző soron az európai uniós *közvetlen végrehajtás* megerősödésének egyik megnyilvánulása. Az utóbbi években az ügynökségesedés felerősödött, az ügynökségek *mennyiségileg (kvantitatíve)* is szaporodtak, illetve *minőségileg (kvalitatíve)* is erősebb hatásköröket kaptak.

Különösen szembeötlő ez az erősödés a *pénzügyi szektor és annak szabályozása, illetve felügyelete* terén, ahol a 2008-as pénzügyi-gazdasági válság hatásai és tanulmányai nyomán koncepcióváltásra került sor. Az új koncepció a *szigorúbb szabályozás és felügyelet*, az *európaizálódás* irányába hat. Mindennek következtében az Európai Unióban a 2010-es reform keretében egy olyan *komplex pénzügyi felügyeleti rendszer* jött létre, amelynek egy részét ügynökségek teszik ki, ezek az *európai felügyeleti hatóságok* (EBA, ESMA, EIOPA). Az említett ügynökségek erős jogosítványokat kaptak, meghatározott feltételek mentén a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságok helyett hozhatnak a pénzpiaci szereplők viszonylatában *jogi kötőerővel bíró, egyedi határozatokat*.

Összességében az Európai Unió olyan irányba látszik haladni, és ennek kedvez az *Európai Bíróság* ítélkezési gyakorlata is (például a C-270/12. sz. ügyben hozott ítélet és annak visszhangja a szakirodalomban), amely az *európai uniós jog végrehajtásának efféle delegálását legitimnek* tekinti. Azonban ez számos *alkotmányosági kérdést* vet fel uniós és tagállami szinten egyaránt.

<sup>73</sup> REPASI: i. m., 7.

<sup>74</sup> PELKMANS–SIMONCINI: i. m., 4–5.



A közigazgatási eljárásjog és szervezeti jog *európaizálódása*, az ügynökségesedés és az ügynökségalapítási láz mint tendenciák minden valószínűség szerint a továbbiakban is folytatódni fognak. Az egységes európai közigazgatási (eljárási) jognak egy bizonyos szinten túli megvalósulásával kapcsolatban viszont jelen cikk szerzője szkeptikus.<sup>75</sup>

Nehéz következtetéseket levonni arra nézve, hogy az Európai Unió új pénzügyi felügyeleti rendszere, köztük kiemelten a bankfelügyelet, hosszú távon mennyire fogja beváltani a hozzá fűzött reményeket, de az tény, hogy a pénzügyi szektor összehasonlíthatatlanul erősebb kontroll alatt áll, mint a reform előtt.

Pontosan emiatt a relatíve erős kontroll miatt, amelyet a válság, és így a piac önszabályozó képességében való bizalom elvesztése hatására újból megerősödött, etatista, reguláció-párti közigazgatási és gazdaságsszabályozási modell támogat – és amely az Európai Bíróság gyakorlatában is kezd megmutatkozni –, kérdéses, hogy az alkotmányossági kérdéseket felvető vagy a demokrácia-deficitet növelő elemeket kiiktatják, vagy módosítják-e.

## Abstract

THE FINANCIAL SUPERVISORY AGENCIES OF THE EUROPEAN UNION AND THE QUESTION OF THE EUROPEAN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

The agency-type organs have a history of several decades in the European Union. In the last few years there were two different tendencies leading towards the establishment of regulatory (or decentralised) agencies with strong powers, especially in the field of financial supervision. The first of these tendencies was the fall of the neoliberal dogma of the self-regulating market – as a consequence of the 2008 financial-economic crisis – which led to the priorities of the decision-makers being reset in favour of a stricter regulation than that of the New Public Management era. The other tendency was that the debate about a European administrative law started to vivificate. The European Supervisory Authorities of the financial sector, which were established after the crisis, are regulatory agencies with strong powers. However, some of their competences are so strong, that it poses questions regarding the legal protection of the participants of the market. Moreover, the case-law related to their function seems to overwrite the accepted norms of delegation of competences within the institutional framework of the European Union.

<sup>75</sup> Ugyanis a ReNEUAL 2.0 keretében, amelyről még viszonylag keveset tudunk, az egységesítés egyrészt visszazsorzol az elvek szintjére az európai közigazgatás és jó közigazgatás viszonylatában (Working Group 2.1), másrészt a digitalizáció kihívásaira (Working Group 2.2) és a nemzetközi, illetve transznacionális közigazgatási jogra (Working Group 2.3) fordul a figyelem. <http://renewal.eu/index.php/projects-and-publications/renewal-2-0> (2019. 11. 12.).