A TILALOMTÓL A RUGALMAS ÉRTELMEZÉSIG, AVAGY A HATÁSKÖR-ÁTRUHÁZÁS AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK JOGGYAKORLATÁBAN

Kálmán János[*]

1. Bevezetés

Tágabb értelemben véve, hatáskör-átruházásról akkor beszélünk, amikor – *meghatározott feltételek teljesülése mellett* – egy szerv átszármaztatja (delegálja) egy másik szervre hatáskörét, amelynek eredetileg ő volt a címzettje. A hatáskör-átruházás elve az Európai Unió vonatkozásában több szinten is felmerül. A hatáskör-átruházás elve elsődlegesen a tagállamok és az Európai Unió viszonyában értelmezendő. Az EUSz. 4. cikk (1) bekezdése alapján az 5. cikkel összhangban minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra a tagállamoknál marad. Az 5. cikk pedig kimondja, hogy az Unió hatásköreinek elhatárolására a *hatáskör-átruházás elve* az irányadó. A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió *kizárólag* a tagállamok által a Szerződésekben *ráruházott hatáskörök határain belül jár el* (*principle of conferral*) a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében.

Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.[1] A ráruházott hatáskörök elve határozza meg tehát azokat a területeket, amelyeken az EU egyáltalán hatásköröket gyakorolhat. A ráruházott hatáskörökkel kapcsolatban kiemelt jelentősége van annak, hogy a tagállamok kire ruházzák át hatásköreik egy részét, így – témánk szempontjából fontos szabály – az EUSz. 17. cikkének (1) bekezdése szerint a *Bizottság gondoskodik* a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján *elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról*. (…) A Szerződésekben meghatározott feltételek szerint koordinatív, *végrehajtó* és *igazgatási* feladatokat lát el. Vagyis – mintegy hatalommegosztási szabály – az EUSz. 17. cikke a Bizottságot jelöli ki az (elsődleges és másodlagos) uniós jog végrehajtására.

Figyelemmel kell lenni arra, hogy az Európai Unió (korábban az Európai Közösségek) a kezdetektől fogva olyan feladat és hatásköröket kapott és látott el, amelyek a mindennapi életet befolyásolták, folyamatosan alakították. Ezeknek a feladatoknak az ellátásához állandóan működő, a döntéseket meghozni, azokat végrehajtani és ellenőrizni képes intézményrendszerre van szükség. Mivel az európai integráció mélyülésével párhuzamosan az uniós feladatok köre is radikálisan bővült, az intézményrendszert nem lehet azonosítani az EUSz. 13. cikkében meghatározott intézményekkel, ugyanis létrejött egy intézmények alatti szint, az európai hivatalok, vagy ügynökségek (*agency*) diffúz rendszere.[2] 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

[*] *Doktorandusz, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar. Email: janos.kalman88@gmail.com.*

[1] Az EUSz. megfogalmazásából világosan kirajzolódik, hogy a tagállamok mindenképpen biztosítani akarták a szuverenitásuk védelmét az uniós aktivizmussal szemben, annak kizárásával, hogy a jövőben véletlenül se születhessenek előre meg nem határozott területeken uniós normák.

[2] Kálmán János: Az európai ügynökséges és a Meroni doktrína. *De iurisprudentia et iure publico*, 2013/3. szám, 57.

vonatkozó feladatok egy részét harmadik személyekre átruházza."[3] Éppen ezért létrejött a hatáskör-átruházás – ráruházott hatáskörök elvé belüli – második szintje, amely az Unió szervezetrendszerén belüli hatáskör-átruházásként értelmezhető. *Lafarge* szerint, két különböző esetkört is megkülönböztethetünk ezen a szinten. Egyrészt az uniós jogalkotó által a Bizottságra ruházott hatásköröket, másrészt azoknak a hatásköröknek az átruházását, amelyeket eredetileg a Szerződések ruháztak a Bizottságra.[4]

Az uniós jogalkotó által a Bizottságra ruházható hatáskörök esetéről maga az EUMSz. 290. és 291. cikke kifejezetten is rendelkezik. A 290. cikk határozza meg a felhatalmazáson alapuló aktusokra vonatkozó, míg a 290. cikk a végrehajtási aktusokra vonatkozó rendelkezéseket. Mindkét cikk tekintetében az átruházott hatáskör alanya elsődlegesen a Bizottság lehet, a 291. cikk esetében azonban különleges és kellően indokolt esetben a Tanács is lehet a címzett, más szerv azonban nem.

A Bizottság hatáskörének átruházhatóságára (a továbbiakban hatáskör-átruházás alatt ezt az esetet értem) azonban 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. E rövid tanulmányban a Bizottság hatásköreinek átruházhatóságára vonatkozó bírósági joggyakorlatot vonom vizsgálat alá, mégpedig abból a szempontból, hogy az átruházás milyen terjedelmű mérlegelési jogkört biztosíthat az átruházott hatáskör címzettjének.

2. A hatáskör-átruházás szigorú kereteinek megalapozás – a Meroni-ügy

A hatáskör-átruházás terjedelmi korlátait a Bíróság már az egyik korai ügyében, a *Meroni-ügy*ben,[5] meghatározta. A Meroni-ügyben hozott döntése során meghatározott feltételek – amelyeket a későbbi ítéleteivel kiegészített – alkotják az ún. Meroni-doktrínát.

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

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

[3] Gál Gábor: Az Európai Unió ügynökségei. In: Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*. Complex Kiadó, Budapest, 2007. 346.
[4] Lafarge, Francois: The Legal Basis and the Legal Constraints of EU Agencies (and the Transformation of the Executive Function in the EU). In: Ongarno, E. (ed.) *EU Agencies*, Palgrave MacMillan, 2013. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2249873 (letöltés ideje: 2014. 03. 28.).
[5] *C-9/56 Meroni v. High Authority, Judgement (European Court of Justice), 13 June 1958.*

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 közzétételi[6] kötelezettségre.

A második feltétel jelzi azt a tilalmat, amely alapján az európai „alkotmányos” jogban kizárt széleskörű diszkrecionális hatáskör[7] 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.[8] A Bíróság szerint ugyanis a hatalmak egyensúlya (*balance of powers*) az Európai Szén- és Acélközösség intézményi struktúrájának alapvető ismérve, a Szerződés által biztosított alapvető garancia, különösen azokra a vállalkozásokra és vállalkozások társulásaira nézve, amelyeket a szerződés érint. A diszkrecionális hatásköröknek olyan szervekre történő átruházása, amelyeket nem a Szerződés hozott létre, pont ezt a garanciát teszi hatástalanná.

A Meroni-ügyben felállított szigorú feltételrendszer, illetve *a széleskörű mérlegelési jogkör átruházásának tilalma* ötven éve tartja magát, mint a hatáskör-átruházás „alkotmányos” keretrendszere, és a továbbiakban is alkalmazni fogja a Bíróság.[9] 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

---

[6] 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.

[7] 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. *Common Market Law Review*, Vol. 47. (2010) No. 2. 361-403.

[8] Kull, Diana: Legal Implications of the Establishment of the European Securities and Markets Authority. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1948071 (letöltés ideje: 2014. 03. 28.). 20.

[9] Craig, Paul: *EU Administrative Law*. Oxford University Press, Oxford, 2012. 155.

vonta a szabályozási körébe.[10] 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.[11] A harmadik ellenérv szerint pedig a bírósági felülvizsgálat széleskörű megteremtése okafogyottá teszi a Meroni-ügyben lefektetett szigorú követelmények fenntartását.[12]

A Meroni-ügyben lefektetett elvek alkalmazhatóságának megkérdőjelezésére vonatkozó szakirodalmi érveket a Bíróság folyamatos jogfejlesztő és jogértelmező tevékenysége során sorra megcáfolta. A bírósági jogértelmezés az újabb esetek megoldásán keresztül egyúttal folyamatosan fel is lazította, *rugalmassá tette* a Meroni-ügyben meghatározott szigorú kritériumrendszert.

3. A Meroni-ügyet követő bírósági esetjog

3.1. A szigorú keretek megerősítése

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

A Meroni-ügyet követő bírósági esetjog első sarokpontja az 1967-es *van der Vecht*-ügy[13] – amelyre úgy tekintenek, mint a teljes Meroni-doktrína általános megerősítésére, annak ellenére, hogy lényegében csak a kritérium rendszer harmadik elemével foglalkozik, ti. azzal, hogy a hatáskör-átruházásnak kifejezettnek kell lennie[14] –, amelyben a Bíróság megállapította, hogy az adminisztratív bizottság döntése nem köti a tagállamok bíróságait, tekintettel arra, hogy maga a döntés – ebben az esetben – csupán ajánlás jellegű. A Bíróság kimondta, hogy az adminisztratív bizottság döntésének más értelmezése nem is lenne összeegyeztethető az EGK Szerződéssel. Nem fejtette azonban ki a bírói testület, hogy mi alapján jutott erre az álláspontra, de az ítéletből következtetni lehet arra, hogy a jogharmonizációs intézkedések átruházásának – amely szükség szerint széleskörű mérlegelési jogkört igényel az eszközök megválasztásában – tilalma miatt nem lett volna más értelmezés összeegyeztethető a Szerződés rendelkezéseivel.

Az *1/76. számú vélemény*ben[15] 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

---

[10] Schneider, Jens-Peter: A Common Framework for Decentralized EU Agencies and the Meroni Doctrine. *Administrative Law Review,* Vol. 61. (2009) Special Edition, 36.

[11] Chamon, Merijn: EU Agencies: Does the Meroni Doctrine Make Sense? 297. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 17. (2010) No. 3. 297.

[12] Vos, Ellen: Reforming the European Commission: What Role to Play for EU agencies? *Common Market Law Review*, Vol. 37. (2000) No. 5. 1123-1124.

[13] *C-19/67 Soziale Verzekeringsbank v. Van Der Vecht – Judgement (European Court of Justice), 5 December 1967.*

[14] Schneider: *i. m.* 36.

[15] *1/76 Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels – Opinion (European Court of Justice), 26 april 1977.*

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.[16]

A *Romano-ügyben*[17] 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-üggyel tehát a hatáskör-átruházásra vonatkozó keretrendszer teljessé vált, ugyanis a bírósági esetjog meghatározta a *jogalkotási hatáskör tovább delegálásának általános tilalmát, a széles mérlegelési jogkört biztosító hatáskör-átruházás tilalmát*, továbbá a *hatáskör-átruházás egyéb eseteiben meghatározta a szükséges kritériumrendszert*.

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-üggyel, ahol magánjogi szervezetről volt szó.[18]

Meroni-doktrínával kapcsolatos további esetek[19] találhatók az *ún. comitológiai eljárások* területén. Ezek az esetek általában nem a Bizottság és a külső szervek közötti adminisztratív hatáskörök átruházásra vonatkoznak (*intrapower delegation*), hanem a jogalkotási hatáskör Bizottságra történő átruházásának megengedhetőségére (*interpower delegation*).[20] 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.[21] Végezetül megemlíthető számos ítélet,[22] illetve végzés, amely hivatkozik a Meroni-ügyre, de az értelmezéshez nem tesz hozzá többletelemet.

---

[16] Griller, Stefan – Orator, Andreas: Meroni revisited – Empowering european agencies between efficency and legitimacy. *NEWGOV* 04/D40, 2007, http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D04D40_WP_M_eroni_Revisited.pdf (letöltés ideje: 2014. 03. 28.). 7.

[17] *C-98/80 Giuseppe Romano v. Institut national d'assurance maladie-invalidité. – Judgement (European Court of Justice), 14 May 1981.*

[18] Chamon, Merijn: EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea. *Common Market Law Review*, Vol. 48. (2011) Issue 4. 1061.

[19] Ld. *C-25/70 Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v. Köster – Judgement (European Court of Justice), 17 December 1970.; C-30/70 Scheer v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel – Judgement (European Court of Justice), 17 December 1970.*

[20] Schneider: *i. m.* 37.

[21] Ezt a szabályozást a Lisszaboni Szerződés kifejezésre is jutatta az EUMSz. 290. cikkében. E cikk szerint ugyanis a jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, *amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják*. A felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusokban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Az adott szabályozási terület alapvető elemei kizárólag a jogalkotási aktusban szabályozhatók, és ezekre vonatkozóan nem adható felhatalmazás.

[22] Ld. például: *C-108/63 Officine Ellettromeccaniche Merlini v. High Authority – Judgement (European Court of Justice), 21 January 1965; C-92/78 Simmenthal v. Commission – Judgement (European Court of Justice), 6 March 1979; C-154/78 Valsabbia v. Commission – Judgement (European Court of Justice), 18 March 1980; C-81/85 Usinor v. Commission – Judgement (European Court of Justice), 10 June 1986; T-239/94 EISA v. Commission – Judgement (Court of First Instance), 24 October 1997; T-369/94 DIR International Film and co. v. Commission – Judgement (Court of First Instance), 19 February 1998; T-106/96 Wirtschaftsvereinigung Stahl*

3.2. A szigorú keretek lazulása

A Meroni-ügyet követő bírósági esetjog második szakaszában, amely már a második hullámban létrehozott ügynökségekhez kapcsolódik, a 2000-es évek közepén a Bíróság először eloszlatta a szakirodalom által felvetett alkalmazhatósági problémákat, majd fokozatosan elkezdte adaptálni a Meroni-ügyben lefektetett kritériumokat a Lisszaboni Szerződés által bevezetett módosításokhoz.

A *Salvatore Tralli-ügy*ben[23] a Bíróság elismerte – a hatáskör-átruházás rendszerének a közösségi joggal való összhangjával kapcsolatban –, hogy az intézményeknek jogában áll hatáskörükből eredő és a Szerződés által meghatározott egyes jogaikat – 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 illetnek 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 ügy*ben[24] a Bíróság ismételten 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. Biztosítani kell továbbá, hogy az általa meghatározott objektív feltételek betartását illetően, e hatáskör gyakorlása szigorú kontrollnak legyen alávetve, mivel ennek hiányában, a feljogosított hatóságok olyan mérlegelési jogkörrel rendelkeznének, amelyek az áruk belső piacának működését érintő szabályozás esetén, túlzott mértékben és átláthatatlan módon gátolnák az érintett áruk szabad mozgását.

Az „ügynökségesítés" folyamatának felgyorsulásával párhuzamosan a Meroni-doktrína interpretációja központi elemévé vált a politikai dialógusnak is. Az Európai Bizottság egyértelműen megpróbálta beilleszteni az ügynökségek létrehozására irányuló törekvését a Meroni-doktrína által szolgáltatott keretek közé.[25] 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

---

v. Commission – Judgement (Court of First Instance), 7 July 1999; T-89/96 British Steel v. Commission – Judgement (Court of First Instance), 7 July 1999.

[23] *C-301/02 Carmine Salvatore Tralli v. European Central Bank – Judgement (European Court of Justice), 26 May 2005.*

[24] *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 – Judgement (European Court of Justice), 12 July 2005.*

[25] Chiti, Eduardo: An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies. *Common Market Law Review*, Vol. 46. (2009) No. 5. 1421-1422.

van szükség. Ezenkívül nem bízható rájuk olyan hatáskör, amely a Szerződés által kifejezetten a Bizottságra ruházott kötelezettségeket érinthet (például, a közösségi jog őreként jár el).”[26]

A legújabb bírósági gyakorlat alapján azonban kitapintható, hogy a mérlegelési jogkörben hozható döntések hatáskörének átruházására vonatkozó merev tilalom felülvizsgálat alatt áll. 2008-ban a *Schräder kontra CPVO ügy*ben[27] ugyanis az Elsőfokú Bíróság kimondta, hogy a Bíróság ítélkezési 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 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 *Schräder kontra CPVO ügy*ben az Elsőfokú Bíróság tehát *expresis verbis* – és a Bíróság eddigi gyakorlatától élesen eltérve – elismerte – egy európai ügynökség (Közösségi Növényfajta-hivatal) vonatkozásában –, hogy az adminisztratív szerveknek igenis *lehet széles mérlegelési jogköre* a hatáskörükbe tartozó ügyekben, így ténylegesen, egyedi ügyekben is jogalkalmazó tevékenységet végezhetnek, ezért a mérlegelési jogkörben hozott döntés csupán korlátozott bírósági felülvizsgálat alatt állhat.

A *Schräder kontra CPVO ügy* egyértelműen a Lisszaboni Szerződés által a felülvizsgálható döntések körének kiszélesedésére reagál, aminek hatására a Meroni-ügyben kimondott tételeket körülvevő körülmények gyökeresen megváltoztak. Egyértelmű ugyanis, hogy a Bíróság két kérdéskörre fordította figyelmét a Meroni-ügyben: *a)* aggályosnak tartotta, hogy a brüsszeli ügynökségek jogi aktusai nem képezhették bírósági felülvizsgálat tárgyát, *b)* azt kívánta megakadályozni, hogy a Főhatóság (ma a Bizottság) olyan hatáskört ruházzon át, amely tágabb annál, mint amivel ő maga rendelkezett, és amely olyan tágan van meghatározva, hogy önkényesnek tekinthető. Ki kell tehát emelni, hogy a Bíróság *a hatékony bírói ellenőrzés* és *az intézményi egyensúly* alkotmányos követelményeit juttatta érvényre, azonban a szerződéses környezet az ítélet óta alapvetően megváltozott.

Az EUMSz. 263. cikke kimondja, hogy a Bíróság *megvizsgálja* az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi *aktusok jogszerűségét*. Az EUMSz. 265. cikk (1) bekezdése értelmében az *intézményi mulasztás* megállapítása iránti kereset az ügynökségek munkájának megtámadására is rendelkezésre áll, és az EUMSz. 267. cikk (1) bekezdésének b) pontja biztosítja, hogy az *érvényesség nemzeti bíróságokon keresztüli felülvizsgálata* az ügynökségek tekintetében is elérhető legyen. Az ügynökségek uniós bírósági rendszerbe történő bevonása az EUMSz. 277. cikk szerinti, az általános hatállyal bíró jogi aktusokkal szemben elérhető *jogellenességi kifogás* tekintetében történő említésükkel teljesedik ki. Vagyis az európai ügynökségek tevékenysége felett kiteljesedett a bíró kontroll, amely teljesen hiányzott a Meroni-ügyben hozott ítélet idején. A kérdés így már az, hogy vajon a bírósági felülvizsgálat megteremtése – figyelemmel a *Schräder kontra CPVO ügy*ben megfogalmazott korlátozott felülvizsgálhatóságra – alkalmas garanciát jelent-e

[26] *A Bizottság közleménye – Európai ügynökségek – A további teendők* COM (2008) 135. p.5.
[27] *T-187/06 Schräder v. CPVO – Judgement (Court of First Instance), 19 November 2008.*

a jogszerű döntések meghozatalának biztosítására, egyáltalán csupán jogi kontroll szélesítése elegendő-e az elszámoltathatóság szabályainak szigorítása nélkül.[28]

A Meroni-ügyet követő esetjog második szakaszának vizsgálata során még egy ügyet mindenképpen meg kell említeni. A *Bizottság kontra Németország ügy*ben[29] 2010-ben az Európai Unió Bíróságának Nagytanácsa 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 működésének 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 maradva azonban, és a hatáskörrel rendelkező bíróságok felülvizsgálati jogkörének hatálya alatt. Kimondja továbbá a Bíróság, hogy az általános közigazgatástól független jogállás biztosítása önmagában nem fosztja meg e hatóságokat demokratikus legitimációjuktól. Az üggyel kapcsolatban nem világos, hogy alkalmazható lehet-e az Európai Unióra magára, mivel az ügy alapvetően a tagállami független hatóságok – Magyarországon az önálló szabályozó szervek és az autonóm államigazgatási szervek – jogállására vonatkozik, de mindenképpen alátámasztja a Bíróság hatáskör-átruházást pártoló ítélkezési gyakorlatát.

A Meroni-ügyben a hatáskör-átruházással kapcsolatban kimunkált szigorú kritériumok tehát a Lisszaboni Szerződés által okozott változásokra – a bírósági felülvizsgálat lehetőségének kiteljesedésére – tekintettel oldódni látszanak a Bíróság esetjogában. A joggyakorlat rugalmasabbá válásával kapcsolatban ellenpontként azonban mindenképpen meg kell említeni a másodlagos jog éppen ellenkező tendenciát mutat. Az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i *966/2012/EU, EURATOM rendelete*, amely az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szól, az 58. cikkének (7) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy *a Bizottság nem ruházhat át harmadik felekre végrehajtási hatásköröket, amennyiben az ilyen hatáskörök nagymértékű, politikai döntéssel járó mérlegelést igényelnek*. Vagyis a másodlagos jogban megjelent a Meroni-ügyben kimondott tilalom, amely viszont kifejezetten csak a Bizottság által átruházott feladatokra vonatkozik.

4. A Meroni-ügy újradefiniálása – az ESMA-ügy

A gazdasági válságra adott válaszként az Európai Unió átalakította a pénzügyi piacok feletti felügyelet rendszerét, amelynek eredményeként 2011-ben megkezdte működését – a Larosière jelentésre alapozva – a Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere (*European System of Financial Supervisors*). Ennek a rendszernek az egyik pillérét képezi a három Európai Felügyeleti Hatóság: a) az Európai Bankhatóság; b) az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság; és c) az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (a továbbiakban: ESMA), amelyek nagyon komoly hatáskörökkel lettel ellátva az Unió pénzügyi közvetítőrendszerének stabil működésének biztosítása céljából.[30]

[28] Ez a kérdés nem képezi a továbbiakban a rövid tanulmány tárgyát, mivel a kérdés önálló feldolgozása mutatkozik szükségesnek.

[29] *C-518/07 European Commission v. Federal Republic of Germany – Judgement (European Court of Justice), 9 March 2010.*

[30] Az új pénzügyi felügyeleti rendszerről ld. Kreisz, Brigitta: Role and Function(ing) of the New European Financial Supervisory Architecture. In: Farkas, Beáta – Mező, Júlia (szerk.): *Crisis Aftermath: Economic policy changes in the EU and its Member States, Conference Proceedings.* University of Szeged, Szeged, 2012. p.134-144., valamint Kálmán, János: Toward the European Federation? Reform Processes in the Financial Stability

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága 2012. június 1-én nyújtott be keresetet az Európai Unió Bíróságához, amelyben az EUMSz. 263. cikke alapján kérte az Európai Parlament és a Tanács 236/2012/EU rendelete 28. cikkének megsemmisítését. E rendelet 28. cikke alapján az ESMA bizonyos meghatározott körülmények fennállása esetén fokozott *tájékoztatási kötelezettséget írhat elő* valamely pénzügyi eszközzel vagy valamely pénzügyieszköz-kategóriával kapcsolatban nettó rövid pozíciókkal rendelkező természetes vagy jogi személyek számára, illetve bizonyos feltételek fennállta esetén *megtilthatja vagy feltételekhez kötheti*, hogy természetes vagy jogi személyek ún. „short" ügyletet vagy egyéb ügyletet kössenek. Nagy-Britannia álláspontja szerint – több más keresetben meghatározott jogalap mellett – ez a hatáskör sérti a Meroni-ügyben meghatározott kritériumokat, mivel az ESMA-nak biztosított beavatkozási lehetőség diszkrecionális döntések meghozatalára ad lehetőséget.

A Főtanácsnok véleménye szerint az *ESMA-ügyben*[31] „a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett változtatások, mind a felhatalmazáson alapuló (normatív) intézkedések és a végrehajtási hatáskörök közötti különbségtétel tisztázása, mind az uniós ügynökségek jogi aktusainak bírósági felülvizsgálatát az Európai Unió bírósági szervezetébe beillesztő módosítások terén, azt jelentik, hogy a Romano- és a Meroni-ügyben hozott ítéletet újra be kell illeszteni az uniós alkotmányjog jelenlegi szövetébe."[32] Ez pedig azt jelenti, hogy a több, mint fél évszázada, a Meroni-ügyben kimondott és azóta következetesen alkalmazott tételeket, a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett változások tükrében felül kell vizsgálni, a jelenlegi szabályrendszer keretében kell újraértelmezni.

Az Indítvány a bírósági felülvizsgálat kiterjesztésére figyelemmel – a Meroni-ügyben kimondott elveket vizsgálva – kimondja, hogy a Meroni-ügyben hozott ítélet két irányban is jelentőséggel bír. Egyrészt nem lehet az ügynökségekre olyan hatáskört átruházni, amely különbözik a végrehajtási hatásköröktől, amelyekkel az uniós jogalkotó az átruházó hatóságot, legyen az akár a Bizottság, akár a Tanács, felruházta, másrészt az átruházott hatásköröket elég pontosan kell meghatározni ahhoz, hogy kizárják a hatáskör önkényes gyakorlását. Más szóval, *a hatáskört átruházó aktusnak kellően világos kritériumokat kell tartalmaznia, hogy a végrehajtási hatáskör alkalmas legyen bírósági felülvizsgálatra*. Az átruházó hatóság pedig köteles erről kifejezett határozatot hozni.[33]

2014. január 22. napján született meg a Bíróság ítélete az ESMA-ügyben, amely a Meroni-ügy és a hatáskör-átruházás értelmezésével, egyúttal az ügynökségek diffúz rendszerének kiépítésével kapcsolatban óriási jelentőséggel bír. Az *ítélet 53. pontjában* a Bíróság eleget tett a Főtanácsnok kérelmének, miszerint a Romano- és a Meroni-ügyben hozott ítéletet újra be kell illeszteni az uniós alkotmányjog jelenlegi szövetébe. Kimondta ugyanis a Bíróság, hogy „az ESMA-t a 236/2012 rendelet 28. cikke alapján megillető hatáskörök pontosan körülhatároltak, és a hatáskört átruházó hatóság által meghatározott célokra tekintettel bírósági felülvizsgálat tárgyai lehetnek. E hatáskörök tehát összhangban vannak a fent hivatkozott Meroni kontra Főhatóság ügyben hozott ítéletben előírt követelményekkel."

A részletes elemzést mellőzve megállapítható, hogy a Bíróság értelmezésében a hatáskör-átruházás több mint fél évszázada lefektetett kritériumrendszere a Lisszaboni Szerződés keretei között akképp értelmezendő át, hogy jogszerű a hatáskör-átruházás, ha a) *az átruházott*

System of the European Union, especially to the Early Concept of European Bankunion. *US-China Law Review*, Vol. 10. (2013) No. 1. 46-67.

[31] *C-270/12. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union – Judgement (European Court of Justice), 22 January 2014.*

[32] *C-270/12. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union – Opinion of Advocate General, 12 September 2013.* (a továbbiakban: Indítvány) 60. pont.

[33] Indítvány 88. pont.

hatáskörök pontosan meg vannak határozva és b) *a hatáskör gyakorlása bírósági felülvizsgálat alatt áll*.

5. Konklúzió

Ahogy ezt láthattuk a rövid áttekintésből, a Bíróság esetjoga *folyamatos változáson* megy keresztül, figyelemmel az integráció mélyülésére és az uniós feladatok kiszélesedésére. Nem lehet eltekinteni attól a ténytől, hogy az európai intézmények mellett – vagy inkább alatt – létrejött az európai ügynökségek diffúz rendszere, amely szükségszerűen – a szerződések keretei között – egyre szélesebb feladat- és hatásköröket látnak el. Erre reagálva a Bíróság esetjoga is folyamatosan puhította a hatáskör-átruházásra vonatkozó kritériumrendszerét.

Az ESMA ügyben kimondottak nagy jelentőséggel fognak bírni a harmadik generációs európai ügynökségek – mint pl. az Európai Felügyeleti Hatóságok – létrehozatalakor, hiszen egyértelművé vált, hogy a bírósági felülvizsgálat megteremtésével a Bíróság szerint „ki lehet szervezni" a végrehajtási hatásköröket és főleg a mérlegelési jogkört is igénylő hatásköröket az intézmények – elsősorban a Bizottság – feladatköréből. Ez egyúttal jogi lehetőséget is teremt a belső jogban ismert szabályozó hatóságok létrehozására európai szinten is, amelyre az uniós feladatok bővülésére tekintettel nagy igény is mutatkozik.

Ne feledkezzünk meg azonban arról, hogy a feladat- és hatáskörök bővülésével párhuzamosan biztosítani kell a jogszerű működés garanciáit is. A bírósági felülvizsgálat kiszélesítése csak egy eleme a garanciarendszernek, biztosítani kell továbbá az európai ügynökségek demokratikus elszámoltathatóságának hatékony rendszerét, de a jó közigazgatási eljáráshoz való jog európai uniós szinten történő érvényesülését is.