

Az európai közigazgatási tér fejlődése

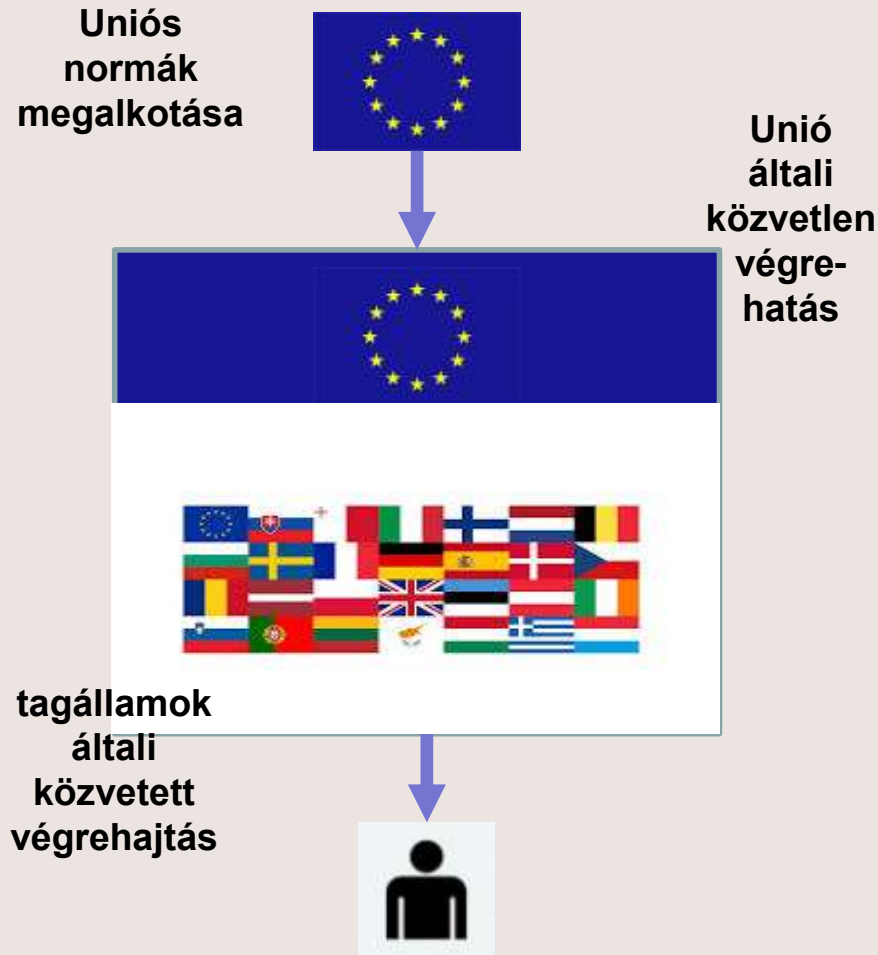
Szegedi László

2018. Ősz

NKE-NETK



Közvetett vs. közvetlen végrehajtás



- Közvetlen végrehajtás **térnyerése** napjainkban
- **Közvetlen jogviszony** uniós polgár és uniós (végrehajtó) szervek között
- (1) Milyen **személyzet**,
- (2) milyen **szervezeti** keretek között,
- (3) milyen **jogvédelmi garanciák** mentén feleljen a közvetlen végrehajtásért?



KÖZVETLEN VÉGREHAJTÁS SZERVEZETI KERETEI





EURÓPAI BIZOTTSÁG HATÓSÁGI SZEREPKÖRE





Európai Bizottság



Politikai jellemzői

Szupranacionális működés:

- **Egyértelműen szupranacionális EU intézmény**
- **közös intézményi érdek megjelenítése** (döntéshozatal is kollektív döntéshozatalra épül + közös sajtónyilvánosság)
- **politikai elszámoltathatósági mechanizmusok EP irányában**
- **függetlenségi követelmények** biztosi posztok elnyerése után

Kormányköziség:

- jelenleg még **tagállamonként egy biztos** elve érvényesül
- **biztosok jelölési rendszere**

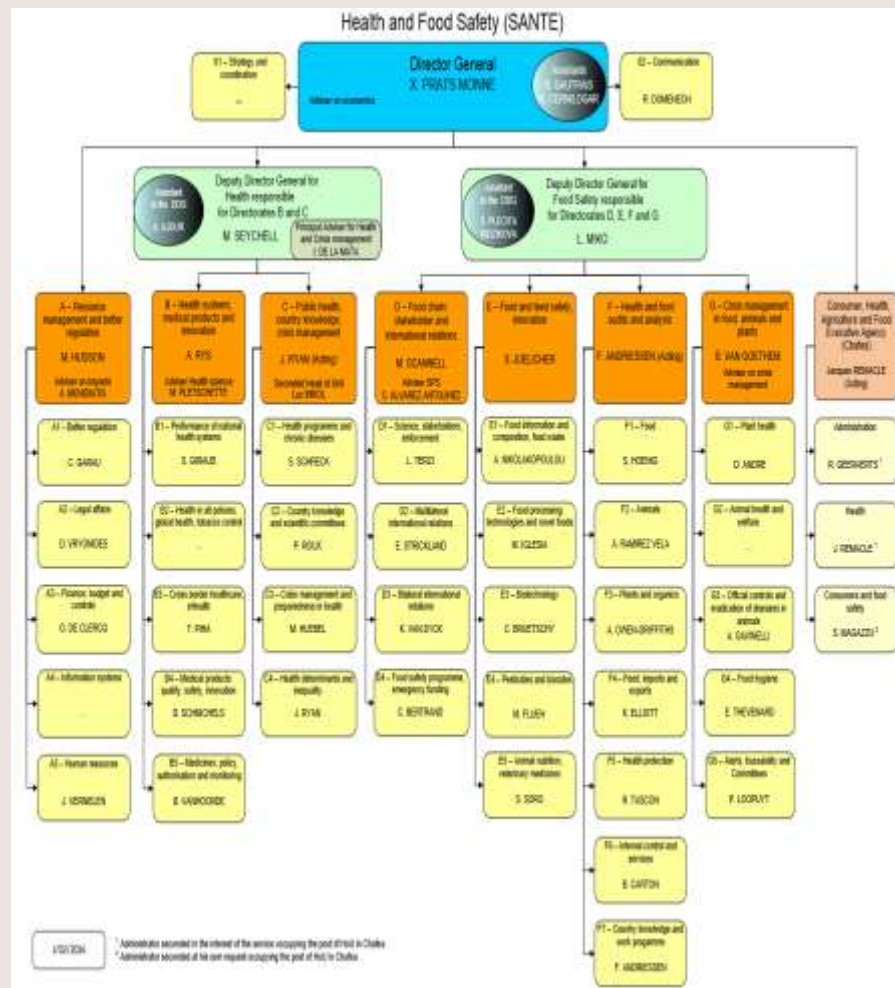


Európai Bizottság



Szervezeti felépítés

- 1951 óta Főhatóságként, Fúziós Szerzőtől Bizottságként létezik: „**Integráció motorja**” + **Szerződések „őre**” – tagállami kormányhoz **hasonló** funkció
- *Tagjai:* **Elnök** vezet + „**biztosok kollégiuma**” (egy ország - egy biztos külön portfólióval) + speciális: az **EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője**
- *Működés szervezése:* biztosok vezetése alatt **főigazgatóságok, igazgatóságok, osztályok**, valamint egyéb **szolgálatok** is (ld. Jogi Szolgálat). + legfőbb koordinációs szerve a **Főtitkársága** (főtitkára vezet) + biztosok mellett kabinetvezető által vezetett **kabinetek**





Európai Bizottság



Szervezeti felépítés





Európai Bizottság



Feladat- és hatáskörök

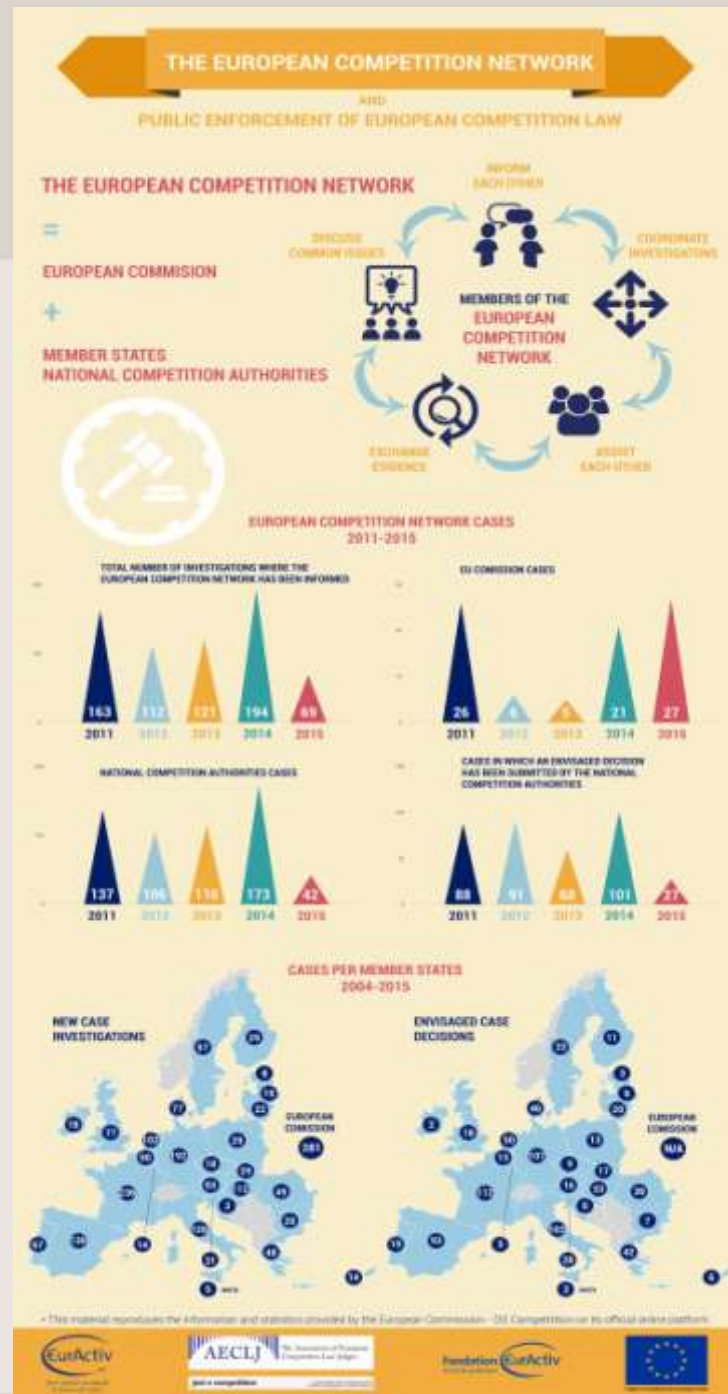
- **„Integráció motorja”**: jogszabályi és döntéshozatali javaslatok **előterjesztője** (de: eredeti és származékos jogalkotási jogkörökkel is) + az uniós **költségvetés előkészítéséért** + költségvetési **végrehajtás felügyeletéért**, adott esetben a végrehajtási ügynökségek révén az uniós **(pénzügyi) programok igazgatásáért**.
- Uniós normák **közvetlen végrehajtása** saját apparátusa vagy a decentralizált ügynökségek révén
- **Szerződések „őre”**: fellép a tagállamokkal szemben az uniós jog vélt megsértésekor - EuB előtti kötelezettségszegés megállapítása iránti per
- EU **külkapcsolatai** terén: **külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének** szerepe + az Unió által megkötendő **nemzetközi szerződések előkészítését megelőző tárgyalások vitelét** + a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokban az **Unió képvisellete** + a **nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatok fenntartása**

Bizottság közvetlen versenyhatósági fellépése

- belső piac megfelelő működéséhez szükséges a versenyjogi szabályozás közösségi (majd uniós) szintű megléte
- alapvetően a versenytorzító hatásokkal szemben kíván védelmet biztosítani:
 1. **kartelljog**: adott magatartásokkal szemben
 2. **fúziókontroll**: összefonódásokkal szemben
 3. **állami támogatásokkal** szemben
 4. **dömpinggel** szemben

Cél: fogyasztói jólét növelése, egészséges piaci struktúra kialakítása, közös piaci integráció létrejöttének elősegítése és védelme

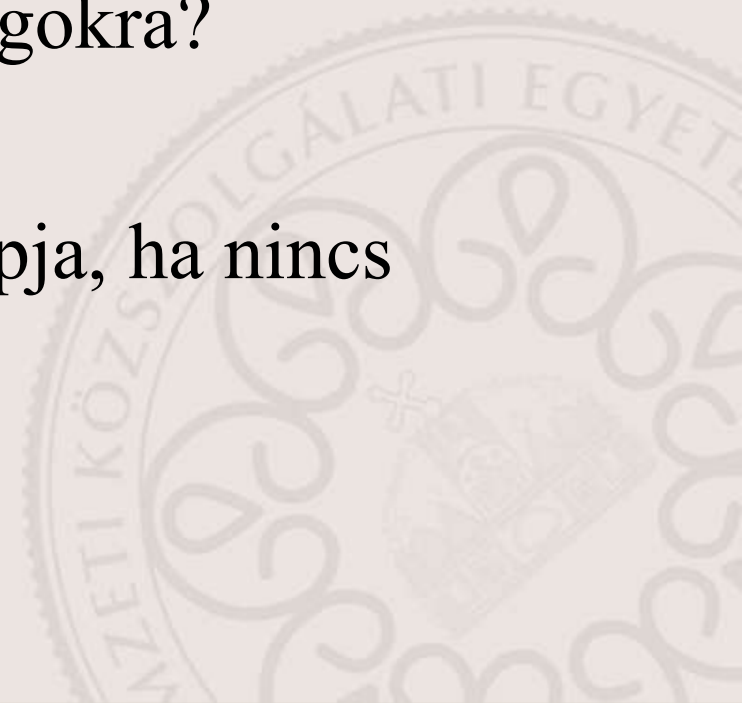
Versenymjogi hálózat



Közvetlen versenyhatósági fellépés dilemmái



- 1) Mennyiben hagyatkozik/hagyatkozhat a Bizottság tagállami hatóságokra?
- 2) Egységes joggyakorlat alapja, ha nincs bírósági ügyszak?



Komitológia bevonása

- Tagállami (közvetett) végrehajtás **mellett**, ha végrehajtásnak egységes feltételek szerint kell történnie a jogszabály **végrehajtási hatásköröket** ruházhat a **Bizottságra**
- Bizottság e delegált döntéshozói szerepe kapcsán kiépült, ellenérőzést gyakorló bizottsági rendszer miatt nevezik ezt az eljárástípust **komitológiának**
- Bizottság munkáját egy, a tagállamok képviselőiből álló **bizottság** segíti illetve ellenőrzi, amelynek elnöke a Bizottság képviselője, aki azonban nem vehet részt a bizottság szavazásában
- 182/2011/EU rendelet által az ún. **alap jogi aktusok** tárgyköreinek megfelelően a bizottság **vizsgálóbizottságként** vagy **tanácsadó bizottságként** jár

Komitológia bevonása

Európai
Bizottság

- Európai Bizottság terjeszti elő az EUMSZ 291 cikke szerinti komitológiai (végrehajtási) aktusok tervezteit

Komitológiai
bizottságok

- Komitológiai bizottságokban történik meg ezen aktusok véleményezése és előkészítése

Európai
Bizottság

- Európai Bizottság végrehajtási aktusok végső kibocsátója (Bizottsági rendelet vagy határozat formájában)

Vészhelyzeti koordialás

- Adott területekre koncentrálódik
- **Ultima ratio eszköz**
- **Csak koordinátorként lép fel Bizottság**





További dilemmák

- 1) Komitológia szervezeti elhelyezkedése? EU vagy tagállami szerv
- 2) Gyakorlatban mennyire kötött tagállami képviselők mandátuma?
- 3) Elsődleges jogalapok kiválasztása (EUMSz. 290 vagy 291 cikke)?



EU ÜGYNÖKSÉGI HATÓSÁGI SZEREPKÖRE



Szerződésidegen szervek

- Többféle jellemzőkkel bíró szervet magában foglaló **szakirodalmi** kategória – „**szerződésidegen**” jogi helyzet

EURATOM- ügynökségek

(Volt) Pillérszerkezeti ügynökségek

- KKBP
- BIRM

végrehajtási ügynökségek

- Bizottság határozata hozta létre **határozott időre, önálló jogi személyiség nélkül**
- **uniós programok végrehajtására**
- ügynökségek alapszabályának jogi alapja: **58/2003/EK rendelet**

decentralizált ügynökségek

- szakpolitikai **speciális szaktudásuk** révén segítik az uniós **intézményeket + tagállamokat**
- egyre kiterjedtebb **piacfelügyeleti és piac-szabályozási hatásköröket**

Szakirodalmi definíció

Tagállamok hatáskörök gyakorlását csak **Szerződésekben statuált intézmények/szerveknek biztosították, de nem szerződésidegen szerveknek (EK/EU részéről hatáskörök átlépése)**

Fogalmi elemek, amelyet Szerződések helyett jogtudomány határoz meg:

- 1) Uniós jogi aktus által létrehozott
(*non-departmental* → *non-treaty*, azaz *elsődleges jogban joggalappal nem rendelkező* → *rendelet által létrehozott*)
- 2) Jogi személyiséggel és
- 3) Relatíve független
- 4) Uniós szervek,
- 5) amelyek részt vesznek:
 - a) egy ágazat európai uniós szintű szabályozásában; és/vagy
 - b) egy közösségi politika megvalósításában

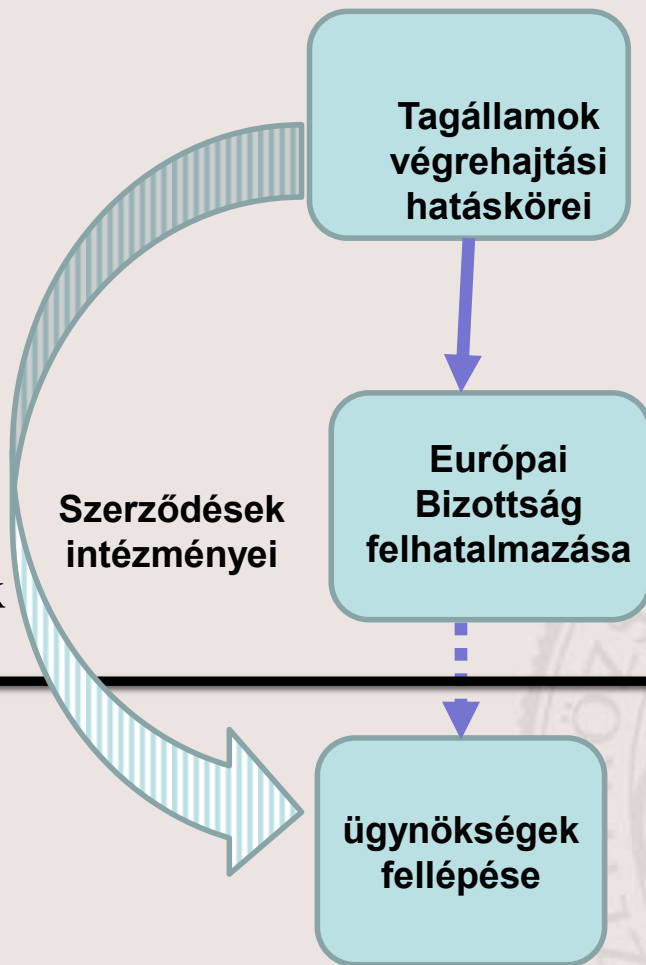
Továbbra is szerződésidegen több hatáskörrel

- Többféle jellemzőkkel bíró szervet magában foglaló **szakirodalmi** kategória – „**szerződésidegen**” jogi helyzet
- Európai Bíróság esetjog kezelte csak helyzettete:
 1. **Meroni-doktrína** (korlátozott hatáskör átruházás rendszere tagállamoktól végrehajtási hatásköröknek):
 - „széleskörű mérlegelést lehetővé tevő hatáskörök” átruházásának **tilalma ÉS csak végrehajtási hatáskörök átruházása**
 - **korlátozott hatáskör-átruházás** a piacszabályozással szükségszerűen együtt járó szakpolitikai döntések meghozatalának megakadályozása révén korlátozhatja a piacfelügyeleti és piacszabályozási tevékenység hatékony ellátását
 2. **ESMA-ítélet (C-270/12) együttdöntési jogkörök által és egyéb feltételekkel korlátozott ügynökségi hatáskörök gyakorlása továbbra is fennáll**

Megújított Meroni-doktrína?

Átruházás címzettjei
lehetnek az EU
ügynökségei, de a
korlátozottság
változatlanul megmarad

DILEMMA:
politikai akarat hiányzik
legalább decentralizált
ügynökségek elsődleges
jogi elismeréséhez



Funkciók és hatáskörök

- a **szakértői ügynökségek** (Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság, Európai Gyógyszerügynökség) általában (bár nem kizárólagosan) tudományos szakvéleményeket adhatnak ki,
 - közvetlen joghatás kiváltására még nem képesek egyénekekkel szemben, de lényeges befolyásolhatják a végső döntés meghozatalát;
- az **információgyűjtési funkciót és a hibrid jellegű funkciót** ellátó ügynökségek (Európai Környezetvédelmi Ügynökség) csak **jogi kötőerő nélküli ajánlást, véleményt, iránymutatást, valamint egyéb** (akár a nemzetközi partnereikkel való együttműködést rendező) **dokumentumokat** bocsáthatnak ki;
 - Joghatás és önálló hatáskör gyakorlása itt sincs még meg, de nagy hatása lehet információs dokumentumaiknak

Funkciók és hatáskörök

- **jogi kötőerővel bíró egyedi döntések** kibocsátására is van mód a **nyilvántartási funkció** gyakorlása kapcsán az Európai Vegyianyag-ügynökség, az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség, az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala, a Közösségi Növényfajta-hivatal, az Európai Gyógyszerügynökség esetében, valamint **az Európai Felügyeleti Hatóságoknál egyfajta végső eszközként** (uniós jog megsértése, tagállami felügyeletek közötti vitarendezés, egyedileg kihirdetett vészhelyzetek esetén);
 - Kérdéses Meroni-doktrína és ESMA-ítélet fényében
- bizonyos esetekben ez kiterjed a **normatív jellegű aktusokra is** (legtöbbször inkább csak azok előkészítésére, míg azok végső kibocsátója a Bizottság)
 - Felváltják komitológiai bizottságokat, de végső kibocsátó itt is Európai Bizottság marad, amely nem szerződésidegen uniós intézmény



EKB HATÓSÁGI SZEREPKÖRE



Közvetlen végrehajtás erősödésének okai és lépései



2008/2009:
ügynökségek
felállítása (de
Larosiére-jelentés)

2011-13: Európai
Felügyeleti
Hatóságok
(ügynökségek)
felállítása + banki
mentőcsomagok



2013: Ügynökségek
helyett **egységes**
felügyeleti
mechanizmus EKB
keretein belül



Szerződésidegen ügynökségektől az EKB bankfelügyeleti szerepköréig

Ügynökségek felállítása egyre nagyobb számban (*agencification*)

DE:

máig „szerződésidegen” szervek - elsődleges jogi alapokkal **nem rendelkeznek**

+

EuB esetjog szerint a feltételekhez kötött hatáskör-átruházás máig érvényes („szerződésidegenség miatt”)

KÉRDÉS:

hatékonyság vs.

hiányzó elsődleges jogi alapok?

DILEMMA:

politikai akarat hiányzik legalább decentralizált ügynökségek elsődleges jogi elismeréséhez, így **különutak:** EKB (SSM) bankfelügyeleti hatóság

Szerződések
intézményei



EKB bankhatósági feladatkörei

- **hitelintézetek engedélyeinek** kiadása és visszavonása;
- **befolyásoló részesedések megszerzésére és eladására** vonatkozó értesítések értékelése;
- hitelintézetekre vonatkozóan a tőke-, kockázati- és szervezeti követelmények tiszteletben tartásának biztosítása;
- **összevont alapú felügyelet gyakorlása a hitelintézeteknek a mechanizmusban részt vevő tagállamban székhellyel rendelkező anyavállalatai felett, konglomerátumok feletti kiegészítő felügyelet, illetve helyreállítási tervek fölötti felügyeleti tevékenység (kivéve szanálási tervek);**
- **makroprudenciális feladatok** ellátása az EFM-en belül;
- **együttműködés kialakítása** és fenntartása az uniós szervekkel, intézményekkel és a tagállami szereplőkkel az eurózónán belül és kívül;
- **nemzetközi kapcsolatok kialakítása** és igazgatási megállapodások kötése felügyeleti hatóságokkal, nemzetközi szervezetekkel és harmadik országok közigazgatásával

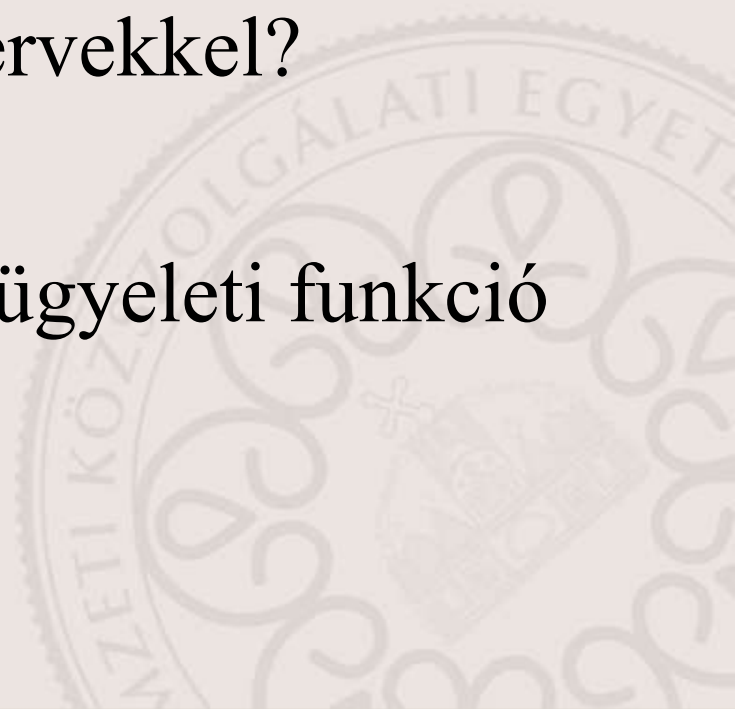
EKB bankhatósági hatáskörei

Az EFM keretében meghatározott feladatok ellátásához az alábbi *hatáskörökkel* rendelkezik az EKB:

- **vizsgálati hatáskörök** (információkérés, általános vizsgálatok lefolytatása, helyszíni ellenőrzések, kényszerítő intézkedések alkalmazása tagállami igazságügyi hatóság engedélyezése mellett);
- **külön felügyeleti hatáskörök** (engedélyezés, minősített részesedés előzetes vizsgálata, intézkedések meghozatalának előírása, közigazgatási szankciók alkalmazása)

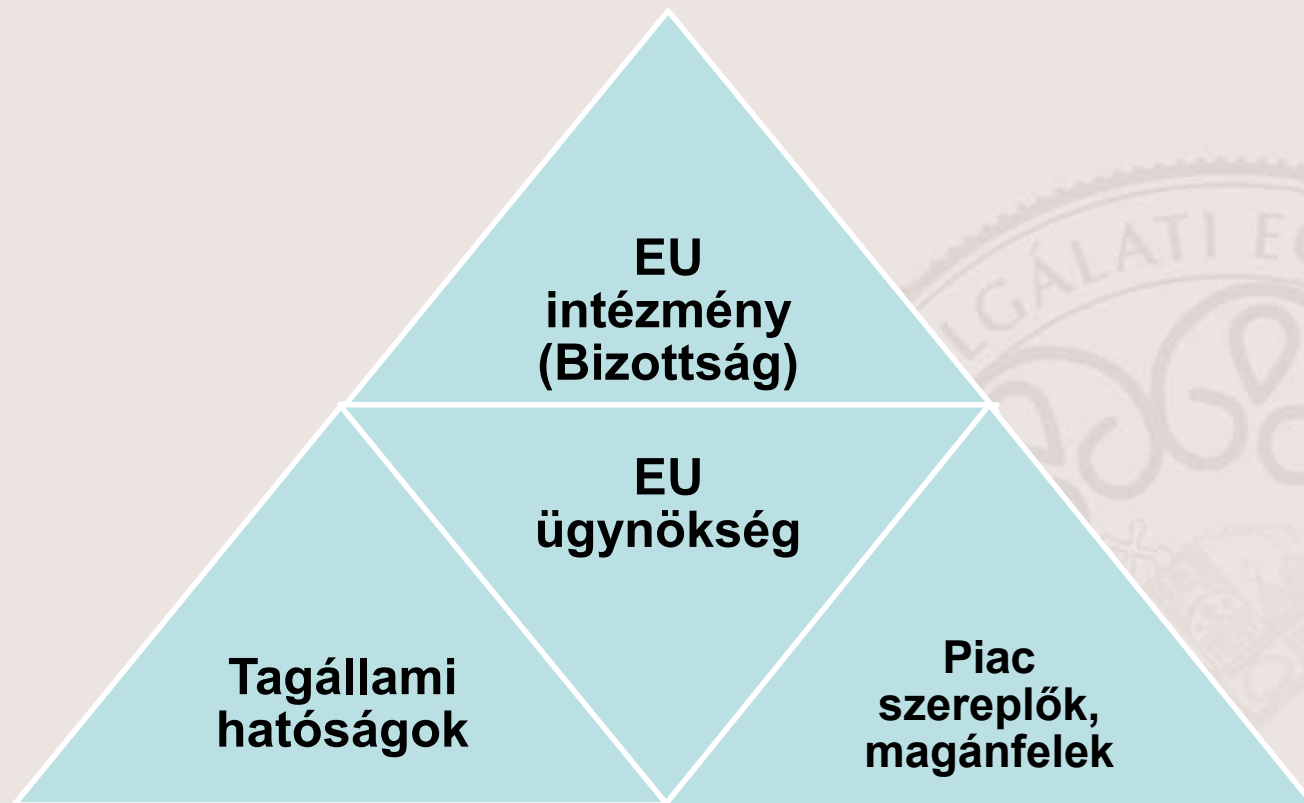
A bankhatósági szerepkör dilemmái

- Már meglévő elsődleges jogi jogalapok, de hasonló dilemmák, mint EU Bizottságnál
- Együttműködés tagállami szervekkel?
- Monetáris és prudenciális felügyeleti funkció összeegyeztetése?



Modellek 3 féle szereplő bevonásával

- Bizottság, ügynökségek, EKB különböző mértékű bevonásával modellek jöttek létre



Közvetlenül fellépő uniós intézmény modellje

- Uniós versenyjogban Európai Versenyjogi Hálózat
 - 3 vagy több tagállami piac érintettsége szerint járnak el a hálózat szereplői
- Uniós pénzügyi piacok felügyelete
 - EKB és 3 eu-i ügynökség és tagállami hatóságok együttműködési modellje, kiegészít szanálási ügynökség
 - Legteljesebb fejlődési utat ez a szektor járta be

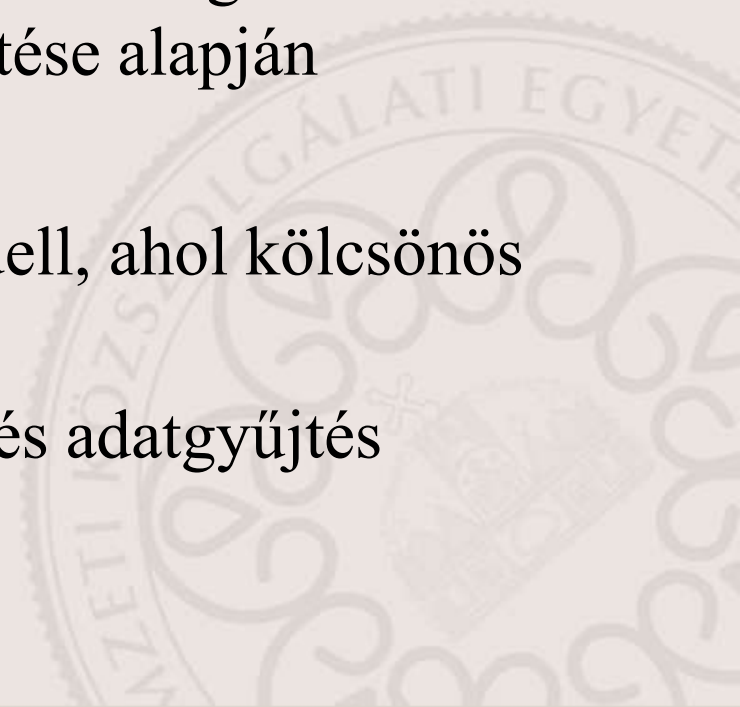
Normaalkotó és koordinatív Bizottság modellje

1. Vámigazgatás

- Vámkódexben számtalan felhatalmazás komitológiai (és felhatalmazási) aktusok kibocsátásra
- Dömpingellenes vám kivetése Bizottság előzetes vizsgálata és Tanács végső döntése alapján

2. Fogyasztóvédelem

- Hálózatos együttműködési modell, ahol kölcsönös segítségnyújtás van
- Együttes fellépés koordinátora és adatgyűjtés koordinátora Bizottság



Bizottság és a szakértői ügynökség modellje

1. Szakvéleményt kiadó ügynökség
 - Élelmiszerbiztonsági Ügynökség és riasztórendszerért felelős Bizottság valamint hálózatba szervezett tagállami hatóságok
 - Szakvélemény objektív szakértői apparátus alapján (Meroni2?)
2. Nyilvántartás vezetése és szakértői ügynökség
 - Gyógyszer Ügynökség, Vegyi anyag Ügynökség, Szellemi Tulajdon Hivatala, Közösségi Növényfajta-hivatal
 - Belső piacin egyedi piacra lépéshez kapcsolódó aktus kibocsátása

Bizottság és a közvetítői ügynökség modellje

1. Információs ügynökség
 - Környezetvédelmi Ügynökség speciális szerepfelfogása
 - Nem problémás Meroni szempontjából, de Biz. Politikai összeütközéshez vezetett
2. Tagállamok vizsgálata EU ügynökség által
 - Mind3 közlekedési ügynökségnél
 - Mi a veszélye tagállam/Bizottság számára? Meroni2 kompatibilis?
3. Tagállamok hatóságok együttműködésének szabályozása EU ügynökség által
 - BEREC, EAT, Felügyeleti Hatóságok, ACER

Modellek dilemmái

1. Nincs miniszteri centrális modell, de tagállami hatóságok „bekötése” megkezdődött
2. Megkezdődött EU ügynökségek bekötése is egyes partner főigazgatóságokhoz
3. Szektorálisan változó szervezeti modellek dilemmája?
Virágozzék ezer virág?

