

SZEGEDI LÁSZLÓ*

JOGHARMONIZÁCIÓ A PÉNZPIACI TERÜLETEN: SZABADULHAT-E AZ EURÓPAI BANKHATÓSÁG A HATÁSKÖR-ÁTRUHÁZÁS KORLÁTAINAK SZORÍTÁSÁBÓL?

A legtöbb válsághelyzetre az Unió számos esetben újabb ügynökségek alapításával vagy meglévők újabb hatáskörökkel való felhatalmazásával válaszolt, bár az ügynökségek alapvetően máig „szerződésidegen” szervek. Így az EU ügynökségeinek „elszaporodása” az utóbbi évtizedek egyik meghatározó szervezettani változása az Európai Unióban. A bankpiaci területen ügynökségesedés folyamata miatt eltűnt a korábbi bizottsági modell, végül pedig a bankunió keretében elvezetett az EKB bankfelügyeleti szerepkörrel való felruházásához. Az európai pénzügyi ügynökségek (Hatóságok) felállítása elengedhetetlen eleme volt a pénzügyi (majd gazdasági) válság kezelésének. Ugyanakkor az Unió nem tudott alapvetően máig túllépni azon a dilemmán, hogy az uniós szintű (közvetlen) végrehajtási igény erősödése ellenére az ügynökségeire való hatáskör-átruházás korlátozott.

A korábbi ügynökségekhez képest kiemelkedően erős hatásköröket kaptak a pénzügyi ügynökségek (Hatóságok). Ez magával vonta az ügynökségekkel kapcsolatos hatáskör-átruházási doktrína felülvizsgálatát az Európai Unió Bírósága által, amely felemás eredményre vezetett. Vizsgálatunk olyan aktusokra terjed ki, amelyek ügynökség általi meghozatalát/előkészítését az Európai Unió Bírósága is elemezte. Emellett olyan további normatív típusú aktusokat is számba kívánunk venni, amelyek bár nem feltétlenül rendelkeznek (formális értelemben) normatív kötőerővel, de gyakorlati szerepük jelentős a bankpiaci szabályozásban. Az Európai Bankhatóság saját szerepfelfogását is igyekszik újradefiniálni az EKB szerepbővülése mellett, amelyre egyértelmű lehetőség a szabályozó szerepkörének a megerősítése. Az már más kérdés, hogy ennek keretében az eredeti uniós jogalkotó által szabott jogszabályi kereteken is átlép, ami megnehezíti az egységes szabálykönyv kialakítását a bankpiaci területen. A következő években kell eldőlnie, hogy ez a tendencia tovább erősödik-e, vagy eljut egy olyan szintre, hogy a bankpiaci szabályok túlzott heterogenitása az ügynökség (újból) öndefiníciós folyamatára akadályként fog majd hatni.

BEVEZETÉS

Az EU ügynökségeinek „elszaporodása” az utóbbi évtizedek egyik meghatározó szervezettani változása az EU intézményrendszerében. A legtöbb válsághelyzetre az Unió számos esetben újabb ügynökségek alapításával, vagy a meglévők újabb hatáskörökkel való felhatalmazásával válaszolt, bár az ügynökségek alapvetően máig „szerződésidegen” szervek. Ennek megfelelően alapításuk és működésük

* Adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz-és Magánjogi Tanszék, 1083 Budapest, Ludovika tér 2. E-mail: Szegedi.Laszlo@uni-nke.hu.

alapvető viszonyait (általános – ágazatokon átívelő – jelleggel) nem a Szerződések (EUSZ, EUMSZ, Euratom Szerződés) hanem *soft law* jellegű dokumentumok rögzítik. „Szerződésidegen” szervekre való hatáskörök átruházása máig korlátozott a kapcsolódó bírósági esetjog szerint, holott az „ügynökségesedés” tendencia épp ezzel áll szemben. Az átruházás körüli vita látszólag nyugvópontonra jutott, de ez várhatóan nem tart túl sokáig, mivel a közvetlen és a közvetett végrehajtás egymáshoz való viszonyában a közvetlen végrehajtás egyre inkább erősödik. Utóbbi kifejezi, hogy a végrehajtási deficit keretei között az Unió egyre inkább saját intézményei/szervei által hajtja végre az uniós rendelkezéseket.

A fenti folyamat az utóbbi évtizedben a leglátványosabb módon talán a pénzügyi piacok felügyelete kapcsán, különösen a banki felügyelet és szabályozás területén történt meg.¹ A közös majd belső piac egyik legnagyobb problémája a banki és pénzügyi terület alulszabályozottsága volt, ami túl is mutat a jogharmonizáció kérdéskörén, hiszen annak egyfajta legszorosabb formájaként a jogegységesítés erősödött meg. Ez elkerülhetetlenül járt együtt az uniós bankpiaci szabályozásért felelős szereplők helyzetének megváltozásával. Ebben a szakpolitikai ágazatban a korábbi bizottsági modellt váltotta fel három EU-ügynökség a 2000-as évek végének pénzügyi majd gazdasági világválsága után. A korábbi ügynökségekhez képest kiemelkedően erős hatásköröket kaptak e szervek, így az Európai Bankhatóság is. Ez a folyamat magával vonta az ügynökségekkel kapcsolatos hatáskör-átruházási doktrína felülvizsgálatát az Európai Unió Bírósága által, ami – érintve az általános hatályú aktusokkal kapcsolatos piacsabályozási hatásköröket – felemás eredményre vezetett. Vizsgálatunk a normatív aktusok tág körére terjed ki, amelyeket az Európai Bankhatóság készít elő, illetve amelyek bár nem rendelkeznek (formális értelemben) jogi kötőerővel, de gyakorlati szerepük a bankpiaci szabályozásban jelentős.

ÜGYNÖKSÉGI NORMATÍV AKTUSOKKAL KAPCSOLATOS JOGHARMONIZÁCIÓS DILEMMÁK

AZ ÜGYNÖKSÉGEK NÖVEKVŐ SZÁMA ÉS SZEREPE AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az európai integráció fejlődése során egyértelműen tetten érhető tendencia, hogy a legutóbbi időszak válságkezelési kihívásaira, valamint általában az integrációval szembeni elvárásokra az Európai Unió szervezetalakítás formájában ad válaszokat.² Ennek egyik jele az EU-ügynökségek számának növekedése, valamint azok egyre

¹ Lásd bővebben NAGY Zoltán – CSISZÁR Anett: Aspect of the European System of Financial Supervision, *Zbornik Radova- Collected Papers Novi Sad* 3/2016. 977–1001. NAGY Zoltán – GERGELY Beáta – MURÁNYI Klaudia: „The European and Hungarian System of Financial Supervision on the Way of Transformation” in: Cristian DIMITRU MIHES – Diana CIRMACIU (szerk.). *Current Question and European Answers on the Field of Law and Justice in Romania and Hungary* (Bucuresti: Editura Pro Universitaria 2016) 275–283.

² Legújabb EU-ügynökségként az Európai Munkaügyi Hatóság megszületéséről lásd bővebben ÉVA GELLÉRNÉ LUKÁCS: „European Labour Authority – The guardian of posting within the EU?” *Hungarian Labour E-Journal* 2018/1. http://hlj.hu/letolt/2018_1_a/A_01_GellerneLukacs_hlj_2018_1.pdf.

erősebb hatáskörökkel való felruházása. Ezzel az Európai Unió jelzi, hogy az uniós rendelkezések végrehajtását egyre inkább a közvetlen végrehajtás előtérbe helyezésével kívánja elérni a közvetlen-közvetett végrehajtás által meghatározott uniós és tagállami hatáskörök megosztását újra gondolva. A jelenség ellentmondásossága abban mutatkozik meg, hogy az elsődleges jog szerint az ügynökségek máig „szerződésidegen” szervek, mivel a Szerződések – az aktusaikkal szembeni bírói jogvédelemre vonatkozó rendelkezésen kívül – nem határozzák meg általános jelleggel alapításuk és működésük legalapvetőbb szabályait.³

Az ügynökséget jogi meghatározás hiányában⁴ a szakirodalmi definíciók útján ragadhatjuk meg. A szerzők többsége által elfogadott meghatározás szerint az ügynökséget – relatív önállósággal, állandó jelleggel, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervként, a közösségi (uniós) jog által, speciális feladatok ellátására hozzák létre.⁵

„Szerződésidegen” jogi helyzetük miatt az ezekre történő hatáskörök átruházhatósága az Európai Bíróság (Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után Európai Unió Bírósága, továbbiakban: az EuB) esetjogi megállapításai alapján máig korlátozott, ami alááshatja az uniós szintű piacsabályozási és felügyeleti tevékenységüket. Másrészt jogvédelmi szempontból is aggályokat vet fel az aktusaikkal szembeni garanciák ügynökségenként eltérő volta, a létrehozó másodlagos jogforrások eltérő jellege miatt. A harmadik személyre joghatással bíró aktusaiknak a bírói felülvizsgálata sokáig nem volt általánosan biztosított.⁶ Ennek okai többek között az egységes terminológia hiányából,⁷ valamint az egyes szerveknek a pillérszerkezet szempontjára

³ Egyes ügynökségek rendelkeznek szektorspecifikus elsődleges jogi alapokkal, így az Európai Környezetvédelmi Ügynökség esetén az EUMSZ 192. cikke (EKSZ 175. cikke), a közlekedési ügynökségeknél az EUMSZ 91. és 100. cikkei (EKSZ 80. cikke), míg az Európai Védelmi Ügynöksége esetén az EUMSZ 77. és 79. cikkei szolgáltak jogalapként.

⁴ *A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete (2002. június 25.) az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről* 171. cikke mégis lefedtette az európai hivatalok fogalmát. Eszerint ezek meghatározott horizontális feladatok teljesítésére, egy vagy több intézmény által létrehozott igazgatási szervezetek.

⁵ A rendkívül nagyszámú meghatározás közül megemlíthető Fischer-Appelt meghatározása, amely szerint ügynökségeket relatív önállósággal, állandó jelleggel, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervként, a közösségi (uniós) jog által, speciális feladatok ellátására hozzák létre [lásd Dorothee FISCHER-APPELT: *Agenturen der Europäischen Gemeinschaften*, (Berlin: Duncker&Humboldt 1999) 38–44.]. GRILLER és ORATOR szerint az ügynökségek olyan, a másodlagos jog által relative független, tartósan létrehozott jogi személyiséggel rendelkező szervezetek, amelyeket meghatározott feladat ellátásával bíznak meg (lásd Stefan GRILLER – Andreas ORATOR: „Everything under Control? – The „Way forward” for European Agencies in the Footsteps of the Meroni doctrine” *European Law Review* 2010/1. 7.). DANWITZ szerint – idézve KOCH meghatározását – az ügynökségek olyan, a közvetlen végrehajtásért felelős jogilag független szervek, amelyek alapítását az uniós jog rendezi [DANWITZ idézi KOCH meghatározását: Michael KOCH: „Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung in der Praxis” *EuZW* 2005. 455. (idézi Thomas v. DANWITZ: *Europäisches Verwaltungsrecht* (Köln: Springer 2008) 319.)].

⁶ Az EuB kapcsolódó esetjogáról lásd bővebben Paul CRAIG: *Legitimacy in Administrative Law: European Union*. In: Matthias RUFFERT (szerk.): *Legitimacy in European Administrative Law* (Groningen: European Law Publishing 2011) 201–205.

⁷ Az Elsőfokú Bíróság az akkor hatályos elsődleges jogot megszorító módon értelmezve megtagadta a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal aktusának bírói felülvizsgálhatóságát, mintegy tíz évvel a

ból különböző pillérek szerinti alapításából⁸ fakadtak. Ugyanakkor az elsődleges jog legutóbbi módosítása már általánossá tette „az Unió szervei vagy hivatalai” által elfogadott jogi aktusok jogszerűségének bírói felülvizsgálatát az EuB előtt; bár a szubjektív jogvédelmi jelleget továbbra is jelzi, hogy a harmadik személyekre joghatással bíró aktusok tartoznak ebbe a körbe, méghozzá akkor, ha nem-címzettek lépnek fel.⁹ Különösen annak kapcsán vetődik fel a jogvédelem fontossága, hogy a közvetlen ügynökségi végrehajtás kivételes jellege is meghaladottá kezd válni. Az uniós jogalkotó ugyanis egyre gyakrabban kizárólagos uniós ügynökségi hatásköröket biztosít, akár olyan formában is, hogy az ügynökségi fellépést a tagállami közvetett végrehajtás semmilyen formában nem egészíti már ki, így közvetlen kapcsolat jön létre az EU-ügynökség, valamint az uniós polgár/piaci szereplő között.¹⁰ Megfigyelhető, hogy minél szélesebb körű a közvetlen fellépést lehetővé tevő hatáskör, általában annál kiterjedtebb a kapcsolódó jogvédelmi garanciák rendszere, amely felöleli a bírói jogvédelmet is.¹¹ Emellett szélesebb az érdekképviselési, szakmai és társadalmi részvétel egyes formáinak meghonosítása is az ügynökség működésében, ami egyrészt a szakmai tevékenység ellátásának szintjét kívánja emelni, ugyanakkor egyfajta legitimációs „pótlékként” is szerepet kap.¹²

Az ügynökségek szakirodalmi fogalma alapján sok fajta kategóriájuk létezik. A szabályozási és felügyeleti funkció megvalósítása szempontjából leglényegesebbek a *decentralizált ügynökségek* (korábbi szabályozási ügynökségek). Ezek az adott szakpolitikai ágazatban meglévő speciális szaktudásuk és szakismereteik révén segítik az uniós intézményeket, valamint az egyes tagállamokat, valamint azok hatóságait is. Egyre több esetben kapnak a belső piac egészére vonatkozó, kiterjedt piacfelügyeleti és piacsabályozási hatásköröket.

Sogelma-döntés meghozatala előtt (lásd bővebben Elsőfokú Bíróság T-148/97. sz. David T. Keeling kontra Belső Piaci Harmonizációs Hivatal ügyben 1998. június 8-i végzés [EBHT 1998. 34.] 31–32. pontja).

⁸ C-354/04 P. sz. Gestoras Pro Amnistia ügyben 2007. április 7-i ítélet [EBHT 2007. 4.] 46–48. pontjai; C-160/03. sz. Spanyol Királyság kontra Eurojust ügyben 2005. március 15-én hozott ítélet [EBHT 2005. 7.] 38. pontja.

⁹ Az EUMSZ 263. cikk első bekezdése szerint az Európai Unió Bírósága megvizsgálja az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét. Ugyanezen cikk ötödik bekezdése szerint az Unió szerveit és hivatalait létrehozó jogi aktusok külön feltételeket határozhatnak meg, amelyek alapján egy természetes vagy jogi személy az e szervek és hivatalok által elfogadott, rá nézve joghatás kiváltására irányuló jogi aktusokkal szemben keresettel élhet.

¹⁰ Példaként az Európai Értékpapír-piaci Hatóság az uniós hitelminősítőkkal szemben kizárólagos felügyeleti hatáskörökkel rendelkezik [lásd az Európai Parlament és a Tanács 513/2011/EU rendelete (2011. május 11.) a hitelminősítő intézetekről szóló 1060/2009/EK rendelet módosításáról].

¹¹ Johannes SAURER: *Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht* (Tübingen: Mohr Siebeck 2014) 267–274.

¹² Az egyes ügynökségek szélesebb körű részvételt biztosító mechanizmusairól lásd bővebben Herwig C. H. HOFMANN – Gerard C. ROWE – Alexander H. TÜRK (szerk.): *Administrative Law and the Policy of the European Union* (Oxford: Oxford University Press 2011) 304.

PÉNZPIACI ÉS BANKI SZABÁLYOZÁS A VÁLSÁG ELŐTT ÉS UTÁN

Az uniós szintű pénzügyi felügyeleti szervek létrehozása az Uniónak a 2000-es évek végén lejátszódó pénzügyi, majd gazdasági válságra adott válaszként értékelhető. A pénzügyi integráció révén egyértelművé vált, hogy öngerjesztő folyamat eredményeként a (belső) pénzügyi piac létrejöttével számos határon átnyúló tevékenységet folytató piaci szereplő jelent meg. Ezek mérete, jelentősége és az ebből fakadó kockázat miatt szükségessé vált a határokon átnyúló, megerősített pénzügyi felügyelet életre hívása, a nemzetállami határok átlépése.¹³ Ugyanakkor a korábbi határok és korlátok átlépése más szempontból is szükségessé vált. A piaci szereplők kibővült tevékenysége miatt a tágabb értelemben vett felügyeleti politikák lefektetése mellett a hatósági jogalkalmazásnak is meg kellett jelennie uniós szinten.¹⁴

Ebből a szempontból érdekes, hogy a fenti folyamatokkal párhuzamosan folyik az – igaz egyelőre mérsékeltén produktív – vita az uniós közigazgatási eljárás szabályainak egységesítéséről, amelynek a részleteibe itt nincs elegendő tér belemenni. A szervezeti és az eljárási európaizálódás azonban egyrészt egyaránt a közvetlen végrehajtás erősödése irányába ható tendenciák, vagyis egy tőről fakadnak; másrészt a hatósági jogalkalmazásnak a fent említett uniós szintű megjelenése miatt logikusan merül fel az igény a hatósági eljárással kapcsolatban lefektetett eddigi uniós szabályrendszer elmélyítése iránt.¹⁵

A pénzügyi területén az Európai Parlament már az ezredfordulón is hangsúlyozta az európai felügyelet fokozottabb integrációjának fontosságát az egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében. Így jöttek létre az ún. 3L3 Lámfalussy-bizottságok (*Committee of European Banking Supervisors, Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors, Committee of European Securities Regulators*).¹⁶ Ám ezek szerepe alapvetően tanácsadói funkcióra korlátozódott, így munkájuk nem volt kielégítő az uniós jog egységes alkalmazásának, a tagállami felügyeleti gyakorlat konvergenciájának elősegítésében. A meglévő szervezeti keretek közötti lassú működésből, az intézményi kapacitás hiányából fakadóan a bizottságok nem alapozták meg a határokon átvélő válságra való hatékony reagálást.¹⁷ A válság

¹³ FORGÁCS Imre: „Újabb kihívás a föderális Európának?” *Európai Tükör* 2009/4. 19–34. Lásd tágabb összefüggésben: HALMAI Péter: „Új geometria: „teljes” gazdasági és monetáris unió? A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban” *Magyar Tudomány* 2017/1. 6–17.; HALMAI Péter: „Európai reformok: Többsebességi Európa? Differenciált gazdasági integráció versus átfogó reform” *Európai Tükör* 2018/3. 21–44.

¹⁴ NAGY Zoltán: „Problémafelvetések a pénzügyi fogyasztóvédelem területén” *Miskolci Jogi Szemle* 2017/2. 391–394.; NAGY Zoltán: „Az Európai Unió Bíróságának s devizahitelezéssel kapcsolatos ítélkezési gyakorlata fogyasztóvédelmi aspektusból” in: LENTNER Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*, (Budapest: Nemzeti Közszerológiai és Tankönyvkiadó 2014) 435–453.

¹⁵ A lezajló folyamatokról lásd bővebben: TELEKI Bálint: „Az európai uniós pénzügyi felügyeleti ügynökségek és az uniós közigazgatási eljárásjog kérdése” *Pro Futuro* 2019/2. 1–16.

¹⁶ Az alapítás körülményiről lásd bővebben Christophe LAMFALUSSY – Ivo MAES – Sabine PÉTERS: *Lámfalussy Sándor – Az euró bölcsé* (Budapest: Mathias Corvinus Collegium 2014) 165–166.

¹⁷ IMF Euro Area Policies: 2007 Article IV Consultation – Staff Report (IMF Country Report No. 07/260) 27, <https://www.imf.org/External/Pubs/FT/SCR/2007/cr07260.pdf>.

egyfajta katalizátorként felgyorsította a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerének létrejöttét. 2009-ben a reform gyakorlati megvalósulásának esélyét „az alkotmányozás véghezvitelénél is csekélyebbnek”¹⁸ tartották, ám az európai döntéshozatal szokásos sebességéhez képest a jogi kereteket gyorsabban és gördülékenyebben fektették le, mivel a válság egyfajta katalizátorként felgyorsította a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerének létrejöttét.

2011-ben megkezdhették működésüket a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerének egyes szervei, amelyek közül témánk szempontjából három ügynökség releváns – hivatalos elnevezésük szerint európai felügyeleti hatóságok (*European Supervisory Authorities*) a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerének¹⁹ részeként – az Európai Bankhatóság londoni (brexit után párizsi), az Európai Értékpapír-piaci Hatóság párizsi és az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság frankfurti székhellyel (a továbbiakban: a Hatóságok). A Hatóságokat létrehozó rendeletekben (ESA-rendeletek)²⁰ lefektetett legtöbb előírás azonos a három Hatóság esetén, hiszen kidolgozásuk során arra törekedtek, hogy azok egységes keretrendszerben működjenek – bár a bankunió létrejöttével ez az egység a banki területen egyértelműen megbomlott. Az uniós és nemzeti szintű hatáskörök megosztásán főszabály szerint a Hatóságok létrehozása sem változtatott, következésképpen a napi szintű felügyeleti teendők ellátásáért változatlanul a tagállami szint felelős.²¹ Feladataik teljesítésével a pénzügyi Hatóságok hozzájárulnak a közös szabályozási és felügyeleti standardok, valamint gyakorlatok kialakításához, illetve a kötelező erejű uniós jogi aktusok alkalmazásához. A reform egyik sarokköve a belső piac összes pénzügyi intézményére alkalmazandó (uniós szintű) egységes szabálykönyv létrehozása.²² A piacfelügyelet és piacsabályozói funkciók ellátásához alapvető fontosságú, és meghatározza a közvetlen ügynökségi fellépést a Hatóságok azon hatásköre, amelynek keretében jogilag kötelező egyedi határozatokat, valamint normatív jellegű nem kötelező ajánlásokat és iránymutatásokat, továbbá kötelező technikai standardokat bocsátanak ki (utóbbiak valójában előkészítést jelentenek).²³ Témánk szempontjából alapvetően a normatív aktusok lesznek lényegesek.

¹⁸ Lásd bővebben FORGÁCS (13. l.) 22.

¹⁹ A Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerének megalakítása olyan szervezetrendszer létrehozását jelentette, amely a rendszerszintű kockázatok kiszűrése érdekében egyszerre működik makroprudenciális szinten az Európai Rendszerkockázati Testület révén, illetve mikroprudenciális szinten – az egyes pénzügyi szereplőkkel összefüggésben – az európai felügyeleti hatóságok formájában.

²⁰ Lásd az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről; az Európai Parlament és a Tanács 1094/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/79/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről; az Európai Parlament és a Tanács 1095/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Értékpapír-piaci Hatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/77/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: ESA-rendeletek).

²¹ ESA-rendeletek (9) preambulumbekzdése.

²² ESA-rendeletek (5) preambulumbekzdése.

²³ ESA-rendeletek 10–19. cikkei.

A pénzügyi ágazat szervezeti fejlődésének viszont nem ez volt a végpontja. Az ügynökségi modell hiányosságai – főképpen e szervek „szerződésidegen” jogi státusza, valamint a piaci folyamatokra adott nem feltétlenül adekvát válaszok²⁴ miatt – röviddel az ügynökségként létrehozott Hatóságok tevékenységének megkezdése után – szükségessé vált a fennálló szervezeti rend újragondolása. Ekkor döntöttek emellett, hogy a rendszerszintű jelentőséggel bíró hitelintézetek felügyelete az Európai Bankhatóságnál jelentősebb európai szerv, avagy intézmény révén valósuljon meg. Ez vezetett el az Európai Központi Bank (a továbbiakban: az EKB) bankfelügyeleti szerepkörének megszületéséhez. Utóbbi sem volt vitáktól mentes. Egyrészt az jogalapként szolgáló EUMSZ 127. cikk (6) bekezdése miatt, amely nem terjedhet ki biztosítótársaságokra, valamint a monetáris és felügyeleti funkció egy intézményen belüli megvalósítása is dilemmákhoz vezet.²⁵ Másrészt tagállami alkotmánybírók kezdték el megvizsgálni, hogy az ún. közvetlen bankfelügyelet nem jelent-e hatáskör-túllépést az EU részéről.²⁶ Látható, hogy az esetjogi alapon megfogalmazott korlátozott hatáskör-átruházási doktrína az ügynökségi témakör²⁷ meghatározó eleme, ám tágabb értelemben az EU működésének egésze szempontjából is igen releváns.

ESETJOGI KERETEK ÉS KORLÁTOK

Az hatáskör-átruházás dilemmája az integráció kezdete óta fennáll. Az ügynökségekre átruházható hatáskörök elsődleges címzettje az Európai Bizottság (korábbi Európai Szén- és Acélközösség Főhatósága) lehetett, amely kapcsolódó hatásköreit ruházta át (tovább) az ügynökségekre. A probléma alapja, hogy „a tagállamok a közhatalom gyakorlásának jogát a (korábbi) Közösségekre csak annyiban ruházták át, amennyiben olyan közösségi szervek és intézmények járnak el, amelyeket az általuk megkötött Szerződés(ek) is elismernek, így a szükséges demokratikus legitimitációval bírnak.”²⁸ A továbbbuzás lehetővé tételével az átruházó döntéseinek helye-

²⁴ Az Európai Bankhatóság által elvégzett stresszteszt megbizhatóságával kapcsolatban egyértelműen felvetődtek kételyek a 2012 júniusában szükségessé vált spanyol bankmentő csomag elfogadásakor (lásd bővebben SZEGEDI László: *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása* (Budapest: Dialóg Campus 2018) 106).

²⁵ Francesco GUARRACINO: „Role and Powers of the European Central Bank and of the European Banking Authority in the Perspective of the Forthcoming Single Supervisory Mechanism” *Law and Economics Yearly Review* 2013/2. 184–210. Sandra ANTONIAZZI: „The ECB’s Banking Supervision and the European Administrative Integration: Organisation, Procedures and Legal Acts” *Italian Journal of Public Law* 2/2015. 319–369.

²⁶ Az EKB közvetlen bankfelügyeleti hatásköre és a szanálási mechanizmus léte a német Szövetségi Alkotmánybíróság (a továbbiakban: a BVerfG) szerint nem vezet hatáskör-átlépéshez, de a döntés több további kérdést is felvet (lásd bővebben SZEGEDI László: „A falon innen és a falon túl – Hatáskör-átruházási dilemmák a német Szövetségi Alkotmánybíróság bankuniót értékelő döntésében” *Jogtudományi Közöny* 2020/2. 96–100.).

²⁷ Lásd bővebben Emmanuelle MATHIEU: *Regulatory Delegation in the European Union – Networks, Committees and Agencies* (London: Palgrave Macmillan 2016) 1–51.

²⁸ Helmut SIEKMANN: *Das neue Europäische Finanzaufsichtssystem*, (Frankfurt am Main: Institute for Monetary and Financial Stability, Johann Wolfgang Goethe-Universität Working Papers No. 40 2010) 69.

be a „szerződésidegen” ügynökség döntései lépnek – ezáltal a tényleges felelősség átruházása valósulhatna meg.²⁹ Az átruházás felveti az ügynökségek demokratikus legitimitációjának hiánya mellett az intézményi egyensúly megbontását is, hiszen a hatáskör továbbruházása nagy horderejű, politikai kérdésekben való döntésekkel is járhat. Ilyen esetekben a hatáskör-átruházás az elsődleges jog közvetlen módosítása nélkül az elsődleges jog által lefektetett jogvédelmi kereteken is változtatna.³⁰

Az EuB az átruházás feltételeként a széleskörű mérlegelést lehetővé tevő diszkrécionális hatáskör átruházásának tilalmát szabta meg a *Meroni-ítélet*ben, még az Európai Szén- és Acélközösség időszakában.³¹ Ugyanakkor a konkrét ügy az egyes pénzügyi rendszerek végrehajtása céljából önálló jogi személyiséggel rendelkező magánjogi szervezetekre történő hatáskör-átruházásra vonatkozott. A *Meroni-ítélet* meghozatalát követő joggyakorlatban fektették le annak követelményét is, hogy közhatalmi jogosítványok átruházása csak akkor lehetséges, amennyiben mindkét szervre ugyanolyan feltételek mellett terjed ki az EuB felülvizsgálata.³² A *Romano-ügyben* tisztázta a Bíróság, hogy a normatív jellegű jogi aktusok kibocsátásának hatásköre sem ruházható át.³³ A *Salvatore Tralli-ügy* összefoglaló jelleggel tartalmazta az átruházás megengedhetőségének feltételeit, így a Szerződések előírásainak tiszteletben tartásával lehetséges az átruházás.³⁴ Eszerint az átruházott hatáskörök gyakorlására is ugyanazok a feltételek vonatkoznak, mint ha e hatásköröket közvetlenül az átruházó hatóság gyakorolná, különös tekintettel az indokolási és közzétételi kötelezettségre. Emellett az átruházó hatóság – még ha hatásköreinek átruházására jogosult is – köteles erről kifejezett határozatot hozni, illetve a hatáskör-átruházás csak pontosan meghatározott végrehajtási jogköröket érinthet.³⁵

A decentralizált ügynökségek számára a kihívás abból fakad, hogy a Meroni-doktrínából adódó hatáskör-átruházási korlátok az egyes jogilag kötelező egyedi, valamint témánk szempontjából releváns normatív aktusok kibocsátásának, valamint a piacsabályozással szükségszerűen együtt járó mérlegelésen alapuló szakpolitikai döntések meghozatalának megakadályozása révén kizárhatják a piacfelügyeleti és piacsabályozási tevékenységük hatékony ellátását. Felmerül emiatt a kérdés, hogy évtizedekkel az alapul szolgáló ítéletek meghozatalát követően, a mára jelentős mértékben átalakult integráció keretei között maradt-e a Meroni-doktrína alkalmazásának létjogosultsága? Nincs egységes álláspont abban, hogy a *Meroni-ítélet*, valamint a kapcsolódó későbbi esetjog megállapításai doktrínaként egységesen, valamint általános jelleggel alkalmazhatóak-e ma is az ügynökségek működésére. Figyelemre

²⁹ Meroni-ítélet, C-9/56, EU:C:1958:7, 40–47. pontjaiban kifejtett álláspont.

³⁰ SIEKMANN idézi CALLIES és RUFFERT megállapítását: lásd Christian CALLIES – Matthias RUFFERT (szerk.), *EUV/EGV-Kommentar* (München: Beck 2007) Art. 7., Rn. 39. [idézi SIEKMANN (28. l.) 74.].

³¹ 9/56. sz. Meroni & Co, Industrie Metallurgiche SpA kontra ESZAK Főhatóság ügyben 1958. június 13-án hozott ítélet [EBHT 1958. 101.] 43–47. pontjai.

³² SIEKMANN idézi CALLIES és RUFFERT megállapítását: lásd CALLIES – RUFFERT (30. l.) Art. 7., Rn. 30. [idézi SIEKMANN (28. l.) 72.].

³³ C-98/80. sz. Romano ügyben 1981. május 14-én hozott ítélet, [EBHT 1981. 6.], 20. pontja.

³⁴ C-301/02. sz. Salvatore Tralli ügyben 2005. május 26-án hozott ítélet [EBHT 2005. 1.] 42. pontja.

³⁵ Lásd uo. 43. pontja.

méltó azonban, hogy még 2005-ben is két alkalommal – így az említett *Salvatore Tralli-ügyben*, valamint az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság (EÉBH) működésével összefüggésben is – közvetlenül a *Meroni-ítéletre* hivatkozott az EuB.³⁶

Integrációtörténeti elemzések már csak amiatt is kétségbe vonják a doktrína alkalmazásának máig ható létjogosultságát, hogy az intézményi egyensúly mint fogalom megszületése a *Meroni-ítélet* meghozatalánál későbbre tehető.³⁷ A korábbi értelemben vett intézményi egyensúly elve sem az alapító szerződésekben lefektetett döntéshozatali rendet kívánta elsősorban védeni, hanem az egyének jogait a hatalmi visszaélésekkel szemben.³⁸ A *Meroni-ügyben* Roemer főtanácsnok jelzésértékű módon ennek legfontosabb eszközeként azt nevezte meg, hogy a felhatalmazott szerv döntéseivel szemben is biztosítani kell a bírói felülvizsgálatot, akárcsak az akkori ESZAK Főhatóság döntéseivel szemben, vagy magát a Főhatóságot kell jogorvoslati fórumnak megtenni.³⁹ Ugyanakkor az EuB nem követte ezt a megfontolást, hanem korlátként lefektette a hatáskör átruházásának korlátozott mivoltán alapuló megállapítását.

Az EuB nem pusztán abból a szempontból vizsgálta az ügynökségek tevékenységét, hogy a „végtermék” kibocsátására vonatkozó felhatalmazás rendelkezésre állt-e a szerveknél, hanem előkészítő és az aktus érdemi tartalmát meghatározó tevékenységükkel szemben is kifejezte, hogy az alapvető jogállami garanciarendszernek „e szerveknek is meg kell felelniük”. Élelmiszer-biztonsági ügyben fejezte ki az EuB, hogy az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság szakvéleményei kapcsán fogalmazott meg eljárási követelményeket. Bár végső soron az ügyben a Bizottsággal (mint végső aktuskibocsátóval) szembeni elvárásokat fektetett le.⁴⁰ Így a főtanácsnoki állásfoglalás az ügynökség előtti (szakértői) szakasz átláthatatlanságát kritizálta, de végső soron ezt a megközelítést nem követte az EuB. Rámutatott az iratbetekintés és a transzparencia kapcsán az egyes eljárásjogi hiányosságokra, de elsősorban a Bizottsággal összefüggésben: így „a Bizottság feladata, hogy a 2002/46/EK irányelv által ráruházott végrehajtási hatáskörénél fogva elfogadjja, és a gondos ügyintézés elvével összhangban az érdekelt felek számára hozzáférhetővé tegye az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatósággal történő konzultációs szakasz átlátható és ésszerű időn belüli lefolyását biztosító eszközöket.”⁴¹ Ugyanakkor a lisszaboni reformokkal az Alapjogi Charta megfelelő ügyintézéssel kapcsolatos alapkövetelményei már az ügynökségekre is kiterjednek, ami lényeges – különösen

³⁶ C-154-155/04. sz. Alliance for Natural Health ügyben 2005. július 12-én hozott ítélet [EBHT 2005. 19.] 90. pontja; C-301/02. sz. Salvatore Tralli ügyben 2005. május 26-án hozott ítélet [EBHT 2005. 1.] 40–43. pontjai.

³⁷ Merijn CHAMON: „EU agencies: does the Meroni doctrine make sense?” *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 3/2010. 300–301.

³⁸ Jean-Paul JACQUÉ: „The Principle of Institutional Balance” *Common Market Law Review* 2/2004. 384.

³⁹ Lásd Roemer főtanácsnok véleményét 9/56. sz. Meroni & Co, Industrie Metallurgiche SpA kontra ESZAK Főhatóság közötti ügyben.

⁴⁰ C-154-155/04. sz. Alliance for Natural Health ügyben 2005. július 12-én hozott ítélet [EBHT 2005. 19.] 82. pontja.

⁴¹ Lásd uo. 82. pontja.

abból a szempontból, hogy sok esetben az ügynökségi fellépés a komitológiai aktusokat és eljárásokat váltja fel.⁴²

2014-es döntésével az EuB formailag a pénzügyi Hatóságok működésének egyes részkérdéseit tisztázta, lényegében mégis a decentralizált ügynökségek működésének kereteit általános jelleggel értelmezte újra.

A *C-270/12. számú ügyben* (az ügynökség angol nyelvű elnevezése alapján *European Securities and Markets Authority* ESMA-ítélet) az EuB az eredeti *Meroni-ítélet* megállapításait aktualizálva újraértelmezte a hatáskör-átruházás feltételrendszerét, tekintettel az elsődleges jog időközben megváltozott kereteire (is). Kimondta, hogy az Európai Bizottságtól különböző uniós szervek is lehetnek a hatáskör-átruházás címzettjei, amennyiben azok uniós jogalkotó által létrehozott olyan uniós jogalanyok, amelyeknek az átruházásból fakadó hatáskörét behatárolják az uniós jogból fakadó különböző kritériumok és feltételek.⁴³ Felvetődött az ügyben, hogy pénzügyi ügynökségi általános hatályú jogi aktusok kibocsátása sérti a Meronidoktrína részét képező *Romano-ítéletet*, amely megtiltotta a normatív jellegű jogi aktusok kibocsátására való jogosultság átruházását. Az EuB érvélséhez szükséges felidézni, hogy az elsődleges jog legutóbbi módosítása jelentős mértékben kibővítette az ügynökségi aktusokkal szembeni jogvédelmet és annak garanciális követelményeit az EUMSZ részévé tette. Az EUMSZ 263. cikke (a Bíróság felülvizsgálata nem-címzett magánfelek keresetindítása alapján kiterjed az „Unió szervei, hivatalai” által kibocsátott aktusokra) és a 277. cikk (a tagállamok bíróságai a Bíróság elé terjeszthetnek az ilyen aktusok érvényességére és értelmezésére vonatkozó kérdéseket, emellett jogellenességi kifogás tárgyát is képezhetik) közvetett módon tartalmazza annak lehetőségét, hogy az „Unió szervei, hivatalai” általános hatályú aktusokat fogadjanak el.⁴⁴ Így fordított logikával az EuB az ügynökségek („szervek és hivatalok”) által kibocsátott aktusokkal szembeni jogvédelem alapján jutott arra a következtetésre, hogy az ügynökségekre is lehet delegálni az általános hatályú aktusok kibocsátásának a hatáskörét. Ezen érvelés mentén állapította meg az EuB, hogy a *Romano-ügyben* hozott ítéletet sem sértették meg, ugyanis a széleskörűség hiányát egyértelművé teszi a „pontosan meghatározott végrehajtási hatáskörökre” vonatkozó követelmény.⁴⁵ Az EuB azt is megállapította, hogy az ügynökség beavatkozási lehetőségét az általa megtestesített magas szintű szakértelem alapozza meg.⁴⁶

Több dilemma is felvetődik az ESMA-ítélettel kapcsolatban. Bár elismerték az átruházás elsődleges jogi alapjait, de annak korlátozottsága változatlan, csak a mérlegelés széleskörűsége helyett a döntéshozatal anyagi és eljárási feltételrendszer miatti korlátozottsága⁴⁷ lett meghatározó, illetve az adott ágazati szabályok által lefekte-

⁴² Lásd bővebben SZEGEDI (24. l.) 69.

⁴³ C-270/12. sz. Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ügyben 2014. január 22-én hozott ítélet [EBHT 2014. 4.] 43–45. pontjai.

⁴⁴ Lásd uo. 65. pont.

⁴⁵ Lásd uo. 66. pont.

⁴⁶ Lásd uo. 82. és 103. pontok.

⁴⁷ Merijn CHAMON: „The Empowerment of Agencies under the Meroni Doctrine and Article 114 TFEU: Comment on United Kingdom v Parliament and Council (Short-selling) and the Proposed Single Resolution Mechanism” *European Law Review* 3/2014. 393.

tett követelmények. Elmulasztotta az EuB, hogy besorolja, világosabb szempontok szerint meghatározza az átruházható hatásköröket.⁴⁸ Egyértelműen egyes szakirodalmi értékelésekkel az átruházás modernizált sarokköveit lefektette az EuB, így ezek: 1) a hatáskörök címzettje uniós jogalkotó által létrehozott uniós jogalany lehet, 2) csak pontosan behatárolt hatáskört lehet átruházni, 3) valamint azok a hatáskört átruházó hatóság által meghatározott célokra tekintettel bírósági felülvizsgálat tárgyai.⁴⁹ Ám álláspontom szerint a hatáskör-átruházás rendszere változatlanul problémás, különösen annak okán, hogy szakpolitikai területenként⁵⁰ eltérő lehet a korlátozott-ság mértéke, ami visszavezet az európai közigazgatási jog fejlődésének egyik meghatározó dilemmájához, az általános elsődleges jogi alapok hiányához és az ágazati töredezettséghez.

A magas szintű szakértelem is eseti (és ágazati) alapon ítélni lehet meg, ráadásul nehezen kezelhető egyfajta megkülönböztető tényezőként. Megragadása adott szabályozási tárgykörök komplexitása mentén egyértelmű kihívást jelent, egy új ipari forradalom és a robotika kibontakozásának hajnalán ez a kihívás várhatóan csak nőni fog.

Nem vizsgálták, de a Hatóságok (ügynökségek) az általános hatályú aktusokat standard formájában csak előkészítik, de a „nem szerződésidegen” Európai Bizottság felel azok végső elfogadásáért, tehát az együtt döntési (korlátozott mérlegetlési) jogkör itt is fennáll. Ahogyan a példák alapján látni fogjuk, ez több gyakorlati kérdést is felvet.

A BANKPIACI SZABÁLYOZÁS GYAKORLATI TAPASZTALATAI

TECHNIKAI STANDARDOK FELEMÁS HELYZETE A BANKPIACI SZABÁLYOZÁSBAN

A pénzügyi Hatóságok által előkészített standardok kibocsátásának elsődleges jogi alapját a Bizottság számára az EUMSZ 290., valamint 291. cikkei adják.⁵¹ A már említett Lámfalussy-eljárás képezte a pénzügyi felügyeleti reform alapját. Ebben a

⁴⁸ Miroslava SCHOLTEN – Marloes VAN RIJSBERGEN: *“The ESMA-Short Selling Case: Erecting a New Delegation Doctrine in the EU upon the Meroni-Romano Remnants”* *Legal Issues of Economic Integration* 4/2014. 394. A Romano-ítélet új szerződési rendelkezések közötti megítéléséről lásd: Marta SIMONCINI: *Administrative Regulation Beyond the Non-Delegation Doctrine – A Study on EU Agencies* (Oxford: Hart Publishing 2016) 33–40.

⁴⁹ Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács-ítélet, EU:C:2014:18, 43-45. és 53. pontjai (lásd bővebben a megújított értelmezési keretéről KÁLMÁN János: „The Reform of the Financial Supervisory System of the European Union” *International Relations Quarterly* 2014/2. 17. Az ESMA-ítélet további értékeléséről lásd bővebben a BVerfG 2 BvR 2631/14. sz. 2019. július 30-i döntésének 237–239. pontjait.

⁵⁰ A bankunió területéről egyértelmű példaként említhető meg a szanálási mechanizmus keretei között az együttműködési nehézségek az egyes szereplők között (lásd Európai Számvevőszék 2017/13. sz. speciális jelentésének 119–143. bekezdései és 2018/2. sz. speciális jelentésének 26–44. bekezdéseit).

⁵¹ Ezek elhatárolásáról lásd bővebben: GOMBOS Katalin: *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszer* (Budapest: Wolters Kluwer 2019) 57–60.

szabályozáspolitikai rendszerben a Hatóságok által előkészített kötelező szabályozástechnikai standardok⁵² révén biztosítják a következetes harmonizációt a szektor-specifikusan meghatározott területeken, míg végrehajtás-technikai standardok révén azt, hogy a kötelező uniós jogi aktus végrehajtása egységes feltételekkel történjen meg.⁵³ Elnevezésükkel kifejezik, és a Hatóságokat alapító rendeletek külön ki is mondják az esetjogi megállapítások megközelítése alapján, hogy a standardok „technikai jellegűek, nem járhatnak stratégiai vagy szakpolitikai döntéssel”⁵⁴.

A Hatóságok csak a standardok előkészítéséért és előterjesztéséért felelnek, végző formájukban (rendelet vagy határozat) a Bizottság fogadja el ezeket, amelyek így közvetlenül hatályosak a tagállamokban. A Hatóságok az ESA-rendeletek 10. cikke szerint nyilvános konzultáció és potenciális költség-haszon elemzés, továbbá az érdekképviseleti csoportok véleményének kikérését követően nyújtják be a tervezet szövegét a Bizottság számára. Utóbbi a tervezetet több körös, az Európai Parlament és a Tanács bevonásával történő egyeztetés után hagyja jóvá vagy utasítja el. A folyamat alapvető jelentőségű szabálya, hogy a Hatósággal való előzetes egyeztetés nélkül a Bizottság nem módosíthatja a Hatóság által kidolgozott tervezet tartalmát.

A standardok kétféle formája közötti különbségek értelemszerűen az EUMSZ eltérő cikkeinek jogalapkénti alkalmazásából fakadnak.⁵⁵ Amíg a szabályozástechnikai standardok az EUMSZ 290. cikke szerint delegált jogalkotási jogkörön nyugszanak, addig a végrehajtási standardok az EUMSZ 291. cikke szerint a másodlagos jog végrehajtásán alapulnak. Emiatt eltérő a standard-kibocsátás ellenőrzésére jogosultak köre is. A szabályozástechnikai standardok esetében az EUMSZ 290. cikke értelmében – a jogalkotási hatáskör átruházójaként – az Európai Parlament és a Tanács jogosultak erre. Emiatt csak a standardok ezen típusánál van módjuk a felhatalmazás visszavonására, standardokkal szembeni kifogások benyújtására, a tervezet jóváhagyásának megtagadása esetén – az eltérő vélemények kifejtésének érdekében – a hatáskörrel rendelkező biztos és az adott Hatóság elnökének meghívására a Tanács vagy az Európai Parlament elé. A végrehajtási standardok esetén a tagállamok főszabályként érvényesülő végrehajtási jogának, ellenőrzési mechanizmusainak szabályait egy már időközben megjelent másodlagos jogforrás részletezi.⁵⁶ A szabályozástechnikai standardok (tervezete) esetén rögzítik, hogy azokat nagyon ritka esetben és rendkívüli körülmények között módosíthatja a Bizottság. Ennek oka, hogy a Hatóságok ismerik legjobban a pénzüpiacok napi tevékenységét, ami ismét utal az ügynökségi működést igazoló magas szintű és specializált technikai szaktudásra (lásd a *ESMA-ítélet* kapcsán elhangzott érveket). A módosításra legfeljebb akkor van mód, ha azok „nem összeegyeztethetők az uniós joggal, nem tartják tiszt-

⁵² Lásd ESA-rendeletek 10–16. cikkeit.

⁵³ ESA-rendeletek 1. cikk (2) bekezdésében említett jogalkotási aktusokban egyedileg meghatározott területeken kerül sor a standardok kidolgozására.

⁵⁴ Lásd ESA-rendeletek 10. cikk (2) bekezdését; 15. cikk (1) bekezdését.

⁵⁵ A technikai standardok előkészítéséről lásd bővebben ESA-rendeletek 10. és 15. cikkeit.

⁵⁶ Az Európai Parlament és a Tanács *182/2011/EU* rendelete (2011. február 16.) a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek a megállapításáról.

teletben az arányosság elvét, vagy szemben állnak a pénzügyi szolgáltatások belső piacának alapvető elveivel, amelyeket a pénzügyi szolgáltatásokat szabályozó uniós joganyag tartalmaz.”⁵⁷ A végrehajtási standardok esetén *expressis verbis* nincsenek ilyen megkötések. A megmutatkozó különbségek ellenére nehéz objektív kritériumokat találni annak megkülönböztetésére, hogy melyik standard szolgálja a másodlagos jogi aktusok szabályozását és melyik a végrehajtásukat.⁵⁸

Óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy ezáltal a standardok előkészítéséért felelős Hatóságok gyakorlatban nem váltak-e valódi piaci szabályozóvá. Itt a konfliktusok az ügynökség és a Bizottság között, valamint az uniós és a végrehajtásért elsődlegesen máig felelős tagállami szint között is felmerülhetnek.

Ami a Bizottság és az ügynökségek (és az uniós szint egyéb szereplői közötti) potenciális konfliktusokat illeti, a gyakorlati tapasztalatok alapján nem igazolódott be az a fent említett szakirodalmi várakozás, hogy a Bizottság a felhatalmazások nyújtotta keretek között visszaélt volna a szabályozási szerepkörével. Így nem mutatható ki banki területen, hogy a standardok különböző típusai kapcsán fennálló felhatalmazási és kibocsátási kereteket, illetve korlátokat a Bizottság átlépte volna. 2015 végéig nem is élt a Bizottság a standardokat érintő módosítási jogával – ami arra is egyértelműen utal, hogy mennyire meghatározó a gyakorlatban az ügynökség szerepe a piacsabályozásban normatív aktusok elfogadásával (előkészítésével).⁵⁹ Egyes standardok kibocsátása (például globális rendszerszinten lényeges piaci szereplőkre vonatkozó meghatározás, banki bónuszokra vonatkozó korlátozások) túlmutattak az esetjogi szempontból vett technikai kérdések körén, és igen jelentős hatásuk volt a bankpiac működésének egészére az Unióban.⁶⁰ Gyakorlati szempontból viszont igen problémássá vált, hogy a standardok kibocsátása az eredetileg tervezetthez képest milyen késedelemmel történik meg. Nagyon jelentős késések mutatkoznak a standardok – konkrét példa alapján a végrehajtás-technikai standardok jóváhagyása kapcsán (lásd a prudenciális követelményekre vonatkozó rendelethez kapcsolódó végrehajtás-technikai standardoknál a pár hónapos időtartamtól a majdnem kétéves periódust átívelő 23 hónapos késésig terjednek).⁶¹ Még ha egy-egy kirívó esettel állunk is szemben, akkor is elgondolkodtató, hogy ezen időszak alatt nincs egymással adott esetben összhangban az uniós jogszabályi és a kapcsolódó végrehajtási aktusokban szabályozni kívánt követelményrendszer; ez a piaci szereplőknek jogbizonytalanságot és időbeli bizonytalanságot is teremt. Különösen banki területen ez a jelentéstétel felesleges megduplázásához, nem megfelelő gyakorlatokhoz és felesleges költségvonatokhoz vezet, amelynek elkerüléséhez az Európai Bankhatóság javasolta az ESMA-ítélet alapján, hogy maga legyen a végső

⁵⁷ Lásd ESA-rendeletek (22) preambulum bekezdését.

⁵⁸ Lásd bővebben Matthias LEHMANN – Cornelia MANGER-NESTLER: „Das neue Europäische Finanzaufsichtssystem” *Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft* 1/2011. 11.

⁵⁹ Eilis FERRAN: „The Existential Search of the European Banking Authority” *European Business Organization Law Review* 3/2016. 295.

⁶⁰ Lásd bővebben FERRAN (59. l.) 296.

⁶¹ Opinion of the European Banking Authority on improving the decision-making framework for supervisory reporting requirements under Regulation (EU) No 575/2013, Annex I.

kibocsátója az ilyen aktusoknak. Értelésében a jelentéstételi szabályozás magas technikai, szakértői jellegére hivatkozott, ami az *ESMA-ítélet* sarkalatos pontjaként alátámasztotta az ügynökségi fellépést, egyúttal továbbra is fenntartotta az ügynökségek önálló szakértői (de nem önálló döntéshozói) szerepét – ám az Európai Bankhatóság adott esetben az eljárási és jogállami garanciák kibővítését szorgalmazta önálló aktus-kibocsátási joga megalapozásaképpen.⁶² Bár a legutóbbi reformok nem változtatták meg a standardok kibocsátásnak eredeti módját, jelzésértékű a szervezeti önérdék ilyen kifejezése, amely illeszkedik a historikus institucionalizmus által felvázolt tendenciába nem csak az egyes uniós intézmények, hanem már az ügynökségek esetén is.⁶³

Bár nem kapcsolódik a bankszabályozás területéhez, az említett normatív aktusok kibocsátásának ügynökségi előkészítése és az együttes kibocsátás mint dilemma több ágazaton átívelő jellegét jelzi az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége kapcsán tapasztalható gyakorlat is. Az energetikai területen három szereplő (köztük ezen ügynökség és a Bizottság) bevonásával elfogadott hálózati kódexek kibocsátása is a tervezett időpontokhoz képest éves, adott esetben több éves késésben van.⁶⁴ Ez a körülmény mindenképpen említést érdemel a változatlanul fenntartott korlátozott hatáskör-átruházási doktrína kapcsán.

Ami a tagállami és az uniós szint potenciális konfliktusait illeti, példaként hozhatjuk fel a már elemzett prudenciális követelményekre vonatkozó rendeletet. A Lámfalussy-eljárás eredeti szerkezeti elképzelése négyszintű szabályozást vázolt fel, kezdve a felhatalmazást tartalmazó uniós jogszabályokkal, azok végrehajtási rendelkezéseit szabályozó alapvetően Bizottság által kibocsátott aktusokkal, a technikai szabályokkal, végül ezek végrehajtásának ellenőrzésével.⁶⁵ Az említett példát alapul véve láthatjuk, hogy a bankszabályozás területén alapvető fontosságú prudenciális követelményekre vonatkozó rendelet (575/2013/EU rendelettel módosított 648/2012 tőkekövetelményi rendelet)⁶⁶ felhatalmazást adott a Bizottság 680/2014/EU végrehajtási rendeletének⁶⁷ (a felügyeleti adatszolgáltatásról) kibocsátására, amelyet standard formájában ügynökségi előkészítés által alkottak meg.⁶⁸ Így a második és harmadik szint a standardok esetében „összecsiszók”. Peldaként véve Magyarországot a 38/2019. (XI. 20.) MNB rendeletet – utóbbi a 680/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet 17. cikk (1) bekezdése végrehajtásához szükséges rendelkezéseket

⁶² Uo. 9–10.

⁶³ A historikus institucionalizmus értékeléséről lásd bővebben: Hjalte RASMUSSEN: „Why is Article 173 Interpreted against Private Plaintiffs?” *European Law Review* Vol. 5. 1980. 112–127.

⁶⁴ Lásd Európai Számvevőszék 2015/16. sz. speciális jelentésének 46-51. bekezdéseit.

⁶⁵ Lásd bővebben FERRAN (59. lj.) 294-95.

⁶⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról.

⁶⁷ A Bizottság 680/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. április 16.) az intézmények 575/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti felügyeleti adatszolgáltatása tekintetében végrehajtás-technikai standardok megállapításáról 1. és 17. cikkei.

⁶⁸ Lásd az Európai Bankhatóság EBA/ITS/2015/02 (2015. március 18.); az EBA/ITS/2016/03 (2016. március 8.) és az EBA/ITS/2017/01 (2017. április 4.) megjelölésű standardjait.

állapítja meg.⁶⁹ Ahol is a szabályozási kereteket az adja, hogy a végrehajtási rendelet szerinti adatszolgáltatásokat az MNB által meghatározott elektronikus formában kell teljesíteni. Az uniós rendeleti felhatalmazás⁷⁰ kockázatokat is rejt magában: a pénzügyi terület kiemelkedően komplex technikai jellege nagyon részletes követelményrendszert tehet szükségessé, ám a piaci szereplők számára az egyes normaszövegek „összeolvasásának” kényszere elkerülhetetlen többletteleherrel jár együtt. Ebben a tekintetben az eredetileg megcélzott egységes szabálykönyv helyett szerteágazó normakövetelmények nehezíthetik meg a napi jogkövetés és egységes bankpiaci gyakorlat kialakulását.

SOFT LAW AKTUSOK MEGERŐSÍTETT SZABÁLYOZÁSI SZEREPE A BANKPIACI TERÜLETEN

A Hatóságok számára – azok alapítási rendeletei szerint – lehetővé kell tenni az uniós jog alkalmazásáról, a standardok „által nem szabályozott területeken” iránymutatások és ajánlások⁷¹ kibocsátását. Ezek címzettje a tagállami hatóságok és az egyes pénzügyi intézmények is lehetnek, ám jogi kötőerővel alapvetően nem bírnak. Kibocsátásuk célja összefüggésben az egységes szabálykönyv kialakításával a „következetes, hatékony és eredményes felügyeleti gyakorlatok létrehozása, és az uniós jog közös, egységes és következetes alkalmazásának biztosítása”.

Ezek kikényszeríthetősége adott szinten biztosított, mivel az uniós jogalkotó általános jelleggel ebben az esetben is előírta, hogy „a hatáskörrel rendelkező hatóságok és pénzügyi intézmények minden erőfeszítést megtesznek azért, hogy megfeleljenek” az iránymutatásoknak és az ajánlásoknak. Az egyes tagállami hatóságokkal szemben emellett visszaigazolási kötelezettség áll fenn. Ha nem felelnek meg vagy nem kívánnak azoknak megfelelni, úgy erről az indokok megjelölése mellett tájékoztatják a Hatóságot (cselekvés vagy annak elmaradása esetén az indokok megadása – „*act or explain*”). Végző soron lehetőség van a pénzügyi piacokon bevett gyakorlat alkalmazására: „annak tényét a Hatóság közzéteszi, hogy a tagállami hatóság nem felel meg vagy nem kíván megfelelni adott elvárásoknak” (megnevezés gyakorlata – „*naming and shaming*”). A címzettek másik köre tekintetében a rendeletek rögzítik, hogy a pénzügyi intézmények világos és részletes jelentést készítenek arról, hogy megfelelnek-e az iránymutatásnak vagy ajánlásnak, amennyiben az adott iránymutatás vagy ajánlás megköveteli. Ugyanakkor a közzétételi lehetőség ebben az esetben nem áll fenn.

Speciális szerepet kap az ajánlás az uniós jog megsértéséhez (annak kivizsgálásához) kapcsolódó mechanizmus alkalmazása során.⁷² Az uniós jog feltételezett

⁶⁹ 38/2019. (XI. 20.) MNB rendeletet a pénz- és hitelpiaci szervezetek által a jegybanki információs rendszerhez elsődlegesen a Magyar Nemzeti Bank felügyeleti feladatai ellátása érdekében teljesítendő adatszolgáltatási kötelezettségekről, 16. §.

⁷⁰ C-230/78. sz. Eridania ügyben 1979. szeptember 27-i ítélet [EBHT 1979. 6.] 34. pontja.

⁷¹ ESA-rendeletek (25) preambulumbekzdése és 16. cikk.

⁷² ESA-rendeletek 17. cikk.

megsértése vagy alkalmazásának elmulasztása esetén a Hatóság annak kivizsgálását követően ajánlást intézhet a tagállami hatósághoz, amelyben meghatározza az uniós jognak való megfeleléshez szükséges intézkedéseket. Ha utóbbi ezt követően adott határidőn belül nem felel meg az uniós jognak, a Bizottság hivatalos véleményt adhat ki, előírva a megfeleléshez szükséges intézkedéseket. Ennek során figyelembe kell vennie a Hatóság ajánlását. A megfelelő lépések megtételének elmaradása és adott feltételek teljesülése esetén a Hatóság a pénzügyi intézménynek címzett egyedi határozatot hozhat.

Ilyen típusú *soft law* aktusoknál is lehetséges a konfliktus a Bizottság és az ügynökség között. A *soft law* aktusok a Hatóságok számára biztosíthatják a piacsabályozási szerepkört, anélkül, hogy felmerülne a korlátozott hatáskör átruházásából fakadó doktrína miatti korlátozások dilemmája. Formálisan jogi kötőerő nem kapcsolódik ezen aktusokhoz, ugyanakkor az említett mechanizmusok a gyakorlatban mégis biztosítják a kikényszeríthetőség egy adott szintjét. Az Európai Bankhatóság által közzétett éves jelentések alapján a tagállami hatóságok nagy többségére egyértelműen kihat a megfelelés kényszere, még ha adódnak is egyértelműen kivételes esetek a megfelelési táblázatok számadatai alapján.⁷³

Ahogy a preambulumban szerepel a *soft law* aktusok és a standardok szabályozási tárgyköre egyértelműen elválik egymástól, hiszen sem ajánlás, sem iránymutatás nem bocsátható ki standardok által szabályozott területeken. Ugyanakkor az egyes gyakorlati tapasztalatok itt is mást mutatnak, így az Európai Bankhatóság is elkezdte kibővíteni szabályozási „portfólióját” – túllépve a standardokkal kapcsolatos megkötéseken. Ráadásul az uniós rendeletek szerint „következetes, hatékony és eredményes felügyeleti gyakorlatok létrehozása, és az uniós jog közös, egységes és következetes alkalmazásának biztosítása” szóhasználat (is) feltételezi a már meglévő jogszabályi keretek kidolgozását, így e keretek közt kellene maradni az Európai Bankhatóságnak. Ugyanakkor, ahogyan Ferran utalt rá az Európai Bankhatóság alulszabályozott (nem szabályozott) területekre is „bemerészkedik” iránymutatásaival, ennek klasszikus példája a felügyeleti felülvizsgálat és értékelés közös eljárásaira, illetve módszertanára vonatkozó iránymutatások rendszere. Utóbbi az eredeti tőkekockázat és az annak való megfelelés tárgykörét jóval meghaladva egy összefüggő dokumentum és követelményrendszer lett, amely tartalmazza a banki üzleti és kockázati profilra, így a pénzügyi eszközökre, a belső irányításra és az ellenőrzésre vonatkozó iránymutatásokat is.⁷⁴ Ezek bankpiaci hatása óhatatlanul jelentősebb, mint azt az eredeti szabályozási keretek között feltételezni lehetett.

Ami pedig az uniós és a tagállami szint kapcsolatát, esetleges konfliktusait illeti az egységes szabálykönyv kialakítása (és tagállami alkalmazása) kapcsán annak dilemmája a standardok mellett e *soft law* aktusoknál is fellelhető. Ismét egy gyakorlati példát alapul véve tekinthetünk a tőkepiaci és banki panaszkezelés általános szabályait lefektető közös iránymutatásokra.⁷⁵ Az Egyesült Királyság esetében az irány-

⁷³ Az Európai Bankhatóság éves jelentései elérhetőek: eba.europa.eu/about-us/annual-reports.

⁷⁴ Lásd bővebben FERRAN (59. lj.) 299.

⁷⁵ Joint Guidelines on complaints-handling for the securities (ESMA) and banking (EBA) sectors, JC/GL/2014/43 (későbbi formában: JC/2018/35).

mutatás(ok) egységes jellegű szabálykönyvben,⁷⁶ míg Németországban egyfajta körlevélben⁷⁷ jelennek meg. Ezzel szemben Ausztriában és Csehországban is az eredeti uniós iránymutatások szövege kerül közzétételre a tagállami szervek weboldalán.⁷⁸ Magyarországon pedig a Pénzügyi Stabilitási Tanács által kiadott ajánlások formájában jelentetik meg, ültetik át a Hatóságok e *soft law* aktusok követelményeit.⁷⁹ A szakirodalmi elemzések alapján más területeken is fennáll a Hatóságok ajánlásainak, iránymutatásainak többféle átültetési, vagy megjelenési formája.⁸⁰ Ahogyan a standardok kapcsán arra már utaltunk, az egységes szabálykönyv kialakítása szempontjából ebben a tekintetben is óhatatlanul fennállnak bizonyos kockázata annak, ha eltérőek a bankpiaci szereplőkkel kapcsolatos követelmények. Elméletileg felmerül persze ennek megengedhetősége, hiszen ezen aktusok csak *soft law* aktusok, másrészt az uniós jogalkotó az alapítási rendeletben igyekezett szétválasztani a standardok és *soft law* aktusok szabályozási tárgyköreit. Ám amint erre a gyakorlati példák utaltak, ez a fajta szétválasztás nem feltétlenül érvényesül.

Az már más kérdés, hogy az egységes szabálykönyv, pontosabban az Európai Bankhatóság „egyenméretű” szabályozási megközelítése (*one size fits all approach*) valóban képes-e a bankpiac érdekeit szolgálni. Corbet és Larkin vizsgálatai szerint a válság után a kockázatokra és az egyes banki mérlegek stabilitására koncentrálnó uniós szabályozás az Európai Bankhatóság részéről nehezebb helyzetbe hozta a nem kereskedelmi és egyéb alternatív bankokat (így a takarékszövetkezeteket). Az egységes európai szintű szabályozás szükséges, de a szabályozási rezsimek egységessége nem feltétlenül hat ki pozitívan a piaci folyamatokra és szereplőkre.⁸¹

ÖSSZEZGÉS

Szervezeti oldalról a pénzügyi felügyelet és szabályozás uniós rendszere alapvető átalakuláson ment keresztül az utóbbi évtizedben. Az ügynökségesedés folyamata elérte ezt a szektort is, amely felváltotta a bizottsági modellt. E folyamat végül a bankunió keretében elvezetett az EKB bankfelügyeleti szerepkörrel való felruházásához. Az európai pénzügyi ügynökségek (Hatóságok) felállítása a pénzügyi (majd gazdasági) válság kezelésének egyik sarokköve volt. Ám az Unió nem tudott alap-

⁷⁶ Banki kezelésre vonatkozó szabálykönyv elérhető alábbi weboldal alatt: www.prarulebook.co.uk/rulebook/Home/Rulebook/02-12-2019.

⁷⁷ A német felügyeleti szerv az alábbi körlevelet adta ki az iránymutatások „átültetéseként”: www.bafn.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Rundschreiben/2018/rs_18_06_beschwerdemanagement_vbs.html.

⁷⁸ Az osztrák és a cseh tájékoztató az alábbi weboldalakon található meg: www.fma.gv.at/en/eu/eba-guidelines/; www.cnb.cz/en/supervision-financial-market/legislation/banks-credit-unions/methodological-and-interpretative-documents/.

⁷⁹ Lásd a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 13. § (2) bekezdés i) pontját.

⁸⁰ Marloes VAN RIJSBERGEN: „On the Enforceability of EU Agencies’ Soft Law at the National Level: The Case of the European Securities and Markets Authority” *Utrecht Law Review* 5/2014. 127–128.

⁸¹ Shaen CORBET – Charles LARKIN: „Has the uniformity of banking regulation within the European Union restricted rather than encouraged sectoral development?” *International Review of Financial Analysis* October 2017. 48–65.

vetően máig túllépni azon a dilemmán, hogy az uniós szintű (közvetlen) végrehajtási igény erősödése ellenére az ügynökségeire való hatáskör-átruházás korlátozott. Elképzelhető az EKB felügyeleti és szabályozási szerepkörének a többi pénzügyi ágazatra való kiterjesztése, de ez szerződésmódosítás nélkül nem lehetséges. Az EKB közvetlen bankfelügyeleti (vagy egyéb alágazati) fellépésének további erősítése (a tagállami hatáskörök esetleges megszüntetése mellett) pedig már tagállami felhatalmazási akadályokba is ütközhet.⁸²

Emellett a pénzügyi és banki ágazat példája éppen arra világít rá, hogy a bemutatott felemás jogfejlődési folyamatok ellenére is az ügynökségek gyakorlati piacszabályozási szerepe egyre inkább nő, még ha ez nem is feltétlenül van összhangban az uniós jogalkotó eredeti céljával és szándékaival. Az Európai Bankhatóság nem pusztán a hatáskör-átruházás korlátai közül szabadul, hanem más tekintetben is aktív. Látszik mind a standardok, mind az egyéb *soft law* aktusok esetében, hogy az Európai Bankhatóság igyekszik bővíteni normatív aktusok kibocsátásával, előkészítésével összefüggésben vett befolyását. Érthető ez a tendencia különösen az Európai Bankhatóság esetében, amelynek saját szerepfelfogását is újra kell definiálnia az EKB szerepbővülése miatt. Erre egyértelmű lehetőséget kínál, ha a szakértői szabályozó szerv (ügynökség) képét igyekszik megerősíteni. Az már más kérdés, hogy ennek keretében az eredeti uniós jogalkotó által szabott jogszabályi kereteken is átlép, ami megnehezíti az egységes szabálykönyv kialakítását – még ha ez az európai bankpiac érdekei alapján nem is feltétlenül káros. A következő években kell eldőlnie, hogy ez a tendencia tovább erősödik-e, és amennyiben igen, akkor eljut-e egy olyan szintre, ahol a bankpiaci szabályok túlzott heterogenitása az ügynökség (újbóli) öndefiníálási folyamatának akadályaként fog már hatni.

⁸² Lásd SZEGEDI (26. l.) 99–100.