

Szegedi László

A TANULMÁNY
A PÉNZÜGYI SZEMLE
ELSŐ PHD-PÁLYÁZATÁN
III. HELYEZÉST ÉRT EL.

A pénzügyi piacok közvetlen európai felügyeletének kihívásai

ÖSSZEFOGLALÓ: A pénzügyi, majd gazdasági válságra adott válaszként az Európai Unió a Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerével olyan szervezetet hozott létre, amelyek a rendszerszintű és az egyes piaci szereplők szintjén megjelenő kockázati tényezők felügyeletéért egyaránt felelnek. A reform eredményeként a mikroprudenciális szinten tevékenykedő európai felügyeleti hatóságokat olyan szabályozói jogkörökkel ruházták fel, amelyek ellenkezhetnek az Európai Unió elsődleges jogával, illetve az ehhez kapcsolódó bírósági esetjoggal, a Meroni-doktrína ugyanis máig korlátozza az ügynökségi formában működő szervek számára történő egyes kötelező határozathozatali jogkörök átruházását. Ugyanakkor a felügyeleti hatóságok azon jogköre, amely szerint az egyes piaci szereplőkre vonatkozó egyedi határozatokat hozhatnak, szükséges szabályozói eszköznek tekinthető a máig tartó válságban – egyértelművé téve, hogy az európai ügynökségekkel kapcsolatos elsődleges jogi szabályozás módosításra, illetve bővítésre szorul.¹

KULCSSZAVAK: belső piac; pénzügyi válság; európai felügyeleti hatóságok; Európai Unió ügynökségei; Meroni-doktrína
JEL-kód: F36, G15

EURÓPAI VÁLSÁGKEZELÉS ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYI SZINTŰ VÁLASZA A PÉNZÜGYI FELÜGYELETEK EURÓPAI RENDSZERÉNEK LÉTREHOZÁSÁVAL

„A belső piac népszerűtlenebb, mint valaha, de nagyobb szükség van rá, mint valaha”.² A máig ható válság a pénzügyi és monetáris egyensúlytalanságok, a nem megfelelő szabályozás, a gyenge felügyelet, a gyatra makroprudenciális ellenőrzés és különböző piaci hiányosságok eredménye volt. Ezek voltak a de Larosiére-jelentés legfontosabb megállapításai, amelynek célja az volt, hogy útmutatást adjon az európai pénzügyi szabályozás és felügyelet jövőjével kapcsolatban.³ A szabályozási, felügyeleti és válságkezelési kudarcok

kapcsán világossá vált, hogy számos piaci szereplő határokön átnyúló működése és az integrált pénzügyi piac mint olyan már nem szabályozható és felügyelhető nemzeti szinten. A tőke szabad áramlása miatt a belső piac és az egyes tagállamok egyaránt ki voltak téve az Egyesült Államokból eredő pénzügyi fertőzésnek. Ezen túlmenően a jelentés rávilágít, hogy „az unió felügyeleti intézkedései túlzottan nagy hangsúlyt fektettek az egyes cégek felügyeletére, és túl keveset foglalkoztak a makroprudenciális oldallal; az eredményes makroprudenciális felügyeletnek tehát ki kell terjednie a teljes pénzügyi ágazatra, nemcsak egyes piaci szereplőkre”.⁴ Az unió pénzügyi piacainak határokön átnyúló jellege tovább rontotta a helyzetet. Különösen „a nagyobb pénzügyi intézményeknél kellett a tagállamoknak gyorsan és pragmatikusan reagálniuk a bankcsődök elkerülése érdekében”. Ezek az intézkedések és lépések,

Levelezési e-cím: laszlo.szegedi@ajk.elte.hu

„figyelembe véve az események gyorsaságát, nyilvánvaló okokból nem voltak kellően összehangoltak, és esetenként negatív továbbgyűrűző hatást váltottak ki más tagországokban”.⁵ Ennek eredményeképpen egyértelmű, hogy a „túl nagy ahhoz, hogy” megközelítés az európai belső piac összefüggésében is alkalmazható. A pontos okok alighanem még további értékelések tárgyát fogják képezni, ám az Európai Unió viszonylag gyorsan reagált a válságra azáltal, hogy a jelentés ajánlásait követve létrehozta a Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszere (European System of Financial Supervisors – ESFS) elnevezésű felügyeleti hálózatot. Az ESFS keretében működik az Európai Rendszerkockázati Testület (ERKT), amely a makroprudenciális pénzügyi felügyeletet látja el, valamint az európai felügyeleti hatóságok (EFH-k, Hatóságok), amelyek a mikroprudenciális felügyeletért felelősek.

A jelentés a rendszerszintű kockázat-ellenőrzés hiányát a válság egyik fő okaként határozza meg, ezért az Európai Unió intézményi szintű válaszána részeként létrejött egy, kizárólag a makroprudenciális felügyeletért felelős szerv, az Európai Rendszerkockázati Testület. „*Puha jogi*” jogállása miatt, vagyis a kötelező érvényű jogkörök és az Európai Központi Bankkal (EKB) való kapcsolat hiánya következtében ugyanakkor az ERKT – Ferran és Alexander véleménye szerint – „*megtalálja a módját, hogy a jelenlegi jogrendben áthidalja a szabályozási ügynökségeknek átadható jogkörökkel kapcsolatban érzékelt korlátokat, és megkerül néhány politikailag érzékeny kérdést a felügyeleti feladatkörök centralizációjával kapcsolatban*”.⁶ Ezért ez a cikk elsősorban az EFH-k jogállásával kapcsolatos témákra fókuszál, és nem foglalkozik az ERKT működésével és jogállásával.

A mikroprudenciális felügyelet szintjén az unió követte az ügynökségek elszaporodásával⁷ kapcsolatos trendet azzal, hogy megalapította az európai felügyeleti hatóságokat. A válság rá-

világított arra, hogy a 3. szintű bizottságokra épülő szétaprózott európai pénzügyi felügyelet, amely elsősorban a nemzeti felügyeleti szervek közötti koordinációért és együttműködésért felelős, ám tényleges jogkörei nincsenek, nem képes megbirkózni a válság kihívásaival. A de Larosiére-jelentés főbb ajánlásaiban felvázolt intézményi és intézkedés alapú megközelítés megkövetelte a legfontosabb kompetenciák európai hatóságokra való átruházását.⁸ E szabályozási felhatalmazás részét képezi a pénzügyi intézményekre vonatkozó, vészhelyzetekben egyedi határozatok meghozatalára vonatkozó jogkör is. A (szabályozási) ügynökségek ugyanakkor az Európai Unió elsődleges joga szerint továbbra is egyedi szervnek minősülnek, a Szerződések nem említik meg őket. Ezenkívül az Európai Unió Bírósága (Bíróság) által kiadott Meroni-doktrína szigorúan korlátozza a jogkörök ilyen jellegű szervekre való átruházását.⁹

E cikk célja, hogy pontosítsa az EFH-k szabályozási jogköreit a Meroni-doktrína megállapításait követő kötelező erejű jogi aktusok kiadásával és a különböző szakértők modelljeinek összehasonlításával. Ebből adódóan ez a témakör kérdéseket vet fel a pénzügyi felügyelet uniós szintű jövőbeli funkcióival, valamint az ügynökségeknek az Európai Unió intézményi struktúrájában betöltött szerepével kapcsolatban is.

A MERONI-DOKTRÍNA ÉS A PÉNZÜGYI PIACOK UNIÓS SZINTŰ FELÜGYELETÉRE VONATKOZÓ LÉNYEGES JOGKÖRÖK

A pénzügyi válságra adott válaszként elfogadott intézményi csomag nem változtatott a nemzeti és nemzetek feletti illetékes hatóságok pénzügyi felügyelettel kapcsolatos kompetenciáinak felosztásán. Az illetékes nemzeti hatóságok ugyanúgy felelősek a napi szintű felügyeletért, mint azelőtt. Különleges körülmények

fennállása esetén azonban az EFH-k is részt vehetnek a felügyeletben. A Hatóságokat létrehozó rendeletek¹⁰ (rendeletek) többnyire hasonló szabályokat tartalmaznak, mivel az általános cél az volt, hogy ezek a szervek hasonló jogi keretek között működjenek. A (szabályozó) ügynökségek létrehozására és működésére vonatkozóan nincsenek általános szabályok, ám különböző szakértők megalkották a maguk következetes rendszerét.¹¹ Az EFH-k azért sorolhatók be ebbe a kategóriába, mert viszonylagos autonómiával bírnak, önálló jogi személyek, állandó megbízatásuk van, és az unió jogszabályai konkrét feladatokat végrehajtó független szervként hozták létre őket.¹² Ezek a feladatok a következők: hozzájárulás a magas színvonalú közös szabályozási és felügyeleti standardok és gyakorlatok kialakításához, hozzájárulás a kötelező erejű uniós jogi aktusok következetes alkalmazásához, a szabályozási arbitrázs megakadályozása, nézeteltérések esetén közvetítés és vitarendezés az illetékes (nemzeti) hatóságok közötti és a pénzügyi piaci szereplők hatékony és következetes felügyelete a felügyeleti kollégiumok koherens működésének biztosítása és többek között vészhelyzetekben való fellépés révén.¹³ Ezenkívül az EFH-k figyelik és értékelik a piaci fejleményeket, és a Hatóság feladatainak végrehajtását megalapozó tájékoztatás érdekében gazdasági elemzéseket készítenek a piacokról. Ezen túlmenően hozzájárulnak a felügyeleti kollégiumok következetes és koherens működéséhez, fogyasztóvédelmi feladatokat látnak el, és szorosan együttműködnek az ERKT-vel.¹⁴

Ami az ismertetett feladatok teljesítésével kapcsolatos jogköröket illeti, az EFH-k jogilag kötelező erejű szabályozási és végrehajtástechnikai standardokat dolgozhatnak ki.¹⁵ Különleges körülmények fennállása esetén az EFH-k az illetékes nemzeti hatóságokra és bizonyos piaci szereplőkre vonatkozó egyedi határozatokat is hozhatnak. Ez felvethet olyan aggályokat, miszerint a hatóságok arra is felha-

talmazással rendelkeznek, hogy vészhelyzetekben a pénzügyi intézményekre vonatkozó egyedi határozatokat hozzanak. Ily módon a tagállamokkal azonos szintű közvetlen szerepet kaphatnak a piacfelügyeletben.

A Bíróság a Meroni-ítéletben kijelentette, hogy a közösségi ügynökségekre ruházott szabályozási jogkörök nem járhatnak „széles körű mérlegelést lehetővé tevő diszkrecionális jogkörrel, amely az alkalmazás módjától függően tényleges gazdaságpolitika végrehajtását tenné lehetővé”.¹⁶ A Romano-ítéletben a Bíróság hozzátette, hogy a jogalkotási jogkörök átruházása is kizárt, különösen a saját szakpolitikai döntések meghozatala kapcsán.¹⁷ A jogtudósok az egyértelmű szakpolitikai döntések meghozatalát is a korlátozandó jogkörök közé sorolják, mert az hatással lehet az unió intézményi egyensúlyára.¹⁸ A jogkörök nemzeti és nemzetek feletti szintek közötti átruházásával kapcsolatos aggodalom jogalapja – a Bíróság *Siekmann* által értelmezett fogalmait használva – az, hogy „a tagállamok felhatalmazták erre (például a közvetlen felügyeletre) a Közösséget, amennyiben a közösségi jogot gyakorló illetékes szervek szerepelnek a Szerződésben, és így rendelkeznek a szükséges demokratikus legitimitással”.¹⁹ A (szabályozó) ügynökségek ugyanakkor a Szerződésen kívüli szerveknek minősülnek, mivel sem a Szerződések, sem az Európai Unió elsődleges joga nem említik meg őket. Az uniós jogszabályok végrehajtásáért továbbra is elsősorban a nemzeti szintű hatóságok felelősek, még akkor is, ha ez a decentralizált struktúra több hiányosságot is felvethet, az ügynökségek pedig a Szerződésen kívüli egyedi szervek maradtak, mivel az elsődleges jog nem tartalmaz rendelkezéseket létrehozásukra és működésükre vonatkozóan. *Vetter* rámutatott, hogy „a korábbi EK-Szerződésben szereplő, egyhangú döntést megkövetelő és az Európai Parlamentnek csak konzultációs jogot biztosító 308. cikket az utóbbi időben szakpolitika-specifikus rendelkezésekbe is átemelték, ami álta-

lánosan garantálja az ügynökségek konkrét döntéseinek és általános célkitűzéseik megvalósításának a jogalapját”.²⁰ Az Európai Unió elsődleges jogában régi szándék volt az uniós ügynökségek megalapításával kapcsolatos szektorsemleges jogalap megteremtése, ám ez nem került bele az Európai Unió alkotmányát létrehozó szerződésrészletbe. E cikk rávilágíthat arra, hogy egyértelmű igény mutatkozik e terület bizonyos fokú szabályozására, hiszen a 114. cikket mint az az EFH-k létrehozásának jogalapját az uniós törvényhozás ESFS intézményi csomagja keretében hozott egyik legvitatottabb intézkedésének tekintik.²¹

Az ügynökségekkel kapcsolatos közös szabályokhoz való gyors alkalmazkodás azok szerzőgázó volta és az intézményi status quo megváltoztatásával szembeni ellenállás miatt nem várható, még akkor sem, ha a Bizottság már megfogalmazott egy intézményközi megállapodást, és közleményt terjesztett elő²² erre vonatkozóan. A szóban forgó közlemény megjegyzi, hogy a szükséges szabályozás hiánya „átláthatatlanná teszi a (szabályozó) ügynökségek rendszerét és kétségeket vet fel azok elszámoltathatóságát és legitimitását illetően”. Figyelembe véve az ügynökségek elszaporodását, a jogkörök európaiasodását és más kapcsolódó alkotmányos szempontokat, ez a cikk védelmébe veszi a (szabályozó) ügynökségek elsődleges jogban való intézményesítését.

Míndeközben továbbra sincs közös álláspont azzal kapcsolatban, hogy a Bíróság vonatkozó ítéleteit és a szakértők állásfoglalásait lehetne-e egységesen, az úgynevezett Meroni-doktrína formájában alkalmazni. Nézetem szerint az a tény, hogy az 1950. évi eredeti ítéletet még az utóbbi években is kétszer idézték²³, a doktrína-alapú megközelítés tanújele – amennyiben annak a mai napig jelentős hatása van az EU újabb kori intézményi szerkezetére.²⁴ Az említett agyály fényében még eldöntendő, hogy a Hatóságok mint Szerződéseken kívüli szervek felhatalmazhatók-e arra, hogy a tagállamok szintjén

közvetlenül felügyeljék a pénzügyi piacot, akár csak kivételes helyzetekben alkalmazható eszközként. Zwart szerint a gazdasági szabályozó ügynökségeknek, amelyeknek függetlennek kell lenniük a végrehajtó ágtól, széles körű mérlegelést lehetővé tevő diszkrecionális és formális szabályalkotási jogkörrel kell rendelkezniük saját piaci területükön.²⁵ Ezen esetjogi követelmények miatt további értékelésre szorul az EFH-k azon jogköre, hogy kötelező erejű jogi aktusokat adjanak ki technikai standardok kidolgozásával és egyedi határozatok meghozatalával.

A EURÓPAI FELÜGYELETI HATÓSÁGOK ÁLTAL KIADOTT KÖTELEZŐ EREJŰ JOGI AKTUSOK

A rendeletek preambuluma szerint nyilvánvaló igény mutatkozik „egy, a pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó harmonizált technikai standard létrehozó hatékony eszköz bevezetésére, hogy – egy egységes szabálykönyvre is építve – biztosítsuk az egyenlő feltételeket és a betétesek, befektetők és fogyasztók védelmét uniószerre”, illetve bizonyos ügyekben végrehajtás-technikai standardok kidolgozására.²⁶ Azokat a területeket, amelyeken az EFH-k technikai standardokat dolgozhatnak ki, mindig az uniós jog határozza meg, ami sosem jár szakpolitikai döntésekkel.²⁷ Végül a Bizottság felhatalmazást kapott arra, hogy felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogadjon el e standardok jóváhagyására, és ezáltal kötelező joghatással ruházza fel azokat; így biztosítható a szükséges demokratikus legitimitás, miközben az intézményi egyensúly is fennmarad. Ebből következően az EFH-rendeletek teljesítik a megfelelő doktrína – ebben az esetben hivatalosan a Romano-ítélet – követelményeit.

Egyedi, jogilag kötelező határozatok csak különleges körülmények fennállása esetén hozhatók, ilyen például az uniós jog megsértése, a

vészhelyzetek vagy határokon átnyúló ügyekben az illetékes nemzeti hatóságok közötti vitarendezés.²⁸ Az EFH-k egyedi határozatok meghozatalára vonatkozó jogköre nagymértékben függ bizonyos előfeltételektől. Az egyedi határozatok meghozatala egy kétfázisú folyamat, amely csak végső eszközként alkalmazható, hiszen a Hatóságok kötelező erejű határozatai közvetlenül konkrét lépések meghozatalára kötelezik a nemzeti hatóságokat. Ha az illetékes nemzeti hatóság nem tartja be az előírást, és az alapul szolgáló jogi aktusok közvetlenül alkalmazhatók az egyes tagállami intézményekre, az EFH-k kötelezhetik azokat a megfelelő intézkedések meghozatalára, beleértve bármely gyakorlat megszüntetését is. Ezenkívül az ESFS létrehozásának törvényalkotási fázisában az intézményi egyensúly kérdése a vészhelyzetté minősítés jogkörével kapcsolatban is felmerült. Erre a jogkörre az ERKT és az EFH-k egyaránt igényt tartottak, végül azonban a Tanács kapott felhatalmazást erre vonatkozóan. Továbbá a jogkör gyakorlásának joga „*politikailag rendkívül érzékeny – ahogy arra Ferran és Alexander rámutatott –, mert a vészhelyzetté nyilvánítás különleges körülmények között feljogosítja az EFH-kat arra, hogy közvetlenebbül avatkozzanak be a pénzügyi tevékenységek felügyeletébe*”.²⁹ Egyfajta védelmi mechanizmusként a Hatóságoknak azt is biztosítaniuk kell, hogy egyetlen ilyen egyedi határozat se ütközzön semmilyen módon a tagállamok költségvetési feladatköreibe, amely kérdésben a legitim Tanács hivatott dönteni a tagállam és a Hatóság közötti jogvita esetén.³⁰

Nézetem szerint az, hogy a Hatóságok jogkört kaptak a pénzügyi intézményekre vonatkozó egyedi határozatok meghozatalára, nem jár „*széles körű mérlegelést lehetővé tevő diszkrecionális jogkörrel*”, mivel az ilyen intézkedések inkább csak végső eszköznek tekintendők, amelyek csak kivételes helyzetekben használhatók az unió más legitim szervei által előzetesen hozott döntések alapján.

Mindazonáltal több szerző fejezte ki kétségeit az ilyen jogkörök átruházásával kapcsolatban, aminek oka nem elsősorban a Meroni-doktrína, hanem sokkal inkább általánosságban a szükséges demokratikus legitimitás hiánya. Az egyéni jogi aktusokra vonatkozó döntés, amelyet formailag a felügyelőtanács (FT) hozott meg, hűen illusztrálja az ilyen ügynökségek döntéshozatali mechanizmusaiban rejlő demokratikus deficitet. Az FT a Hatóság legfőbb belső szerveként a Hatóság szavazati joggal nem bíró elnökéből, a Bizottság egy, szavazati joggal nem bíró képviselőjéből, az EKB egy, szavazati joggal nem bíró képviselőjéből, az ERKT egy, szavazati joggal nem bíró képviselőjéből, a két másik európai felügyeleti hatóság egy-egy, szavazati joggal nem bíró képviselőjéből és az illetékes nemzeti hatóságok vezetőiből áll, akik szavazati joggal bíró tagok. Siekmann véleménye szerint az egyes tagállamok pénzügyi intézményeire vonatkozó, ám egy másik tagállam nemzeti hatóságainak vezetői által hozott egyedi határozatok illegitimnek tekinthetők a szükséges, határokon átnyúló legitimitás hiánya miatt.³¹ Elgondolása elsődlegesen a szavazó FT-tagok függetlenségére épül, amely kizárja a más tagállamokkal szembeni elszámoltathatóságukat.³² Az unió törvényhozói alighanem az EKB szabályzatát tekintették követendő példának a döntéshozók függetlensége kapcsán, ám ezeket az EKB-vel kapcsolatos garanciákat az elsődleges jog fekteti le, szemben azzal, amit az uniós szintű pénzügyi felügyelettel kapcsolatban látunk.³³ Ezek a döntéshozattal és a formálisan az ügynökségek – a gyakorlatban azonban a különböző tagállamok képviselői – által hozott döntésekkel kapcsolatos intézményi hiányosságok egyértelművé teszik, hogy az európai ügynökségekre vonatkozó elsődleges jog módosításra, illetve bővítésre szorul. A nemzetek feletti szervezetek által foganatosított, nem gazdasági jellegű követelményeket bejelentő közelmúltbeli események fényében, amelyek eredetileg a gazda-

sági együttműködésen alapultak, mindez a demokratikus deficit fontosságára is felhívja a figyelmet.

A MERONI-DOKTRÍNA RUGALMAS ÉRTELMEZÉSE

Ezzel együtt jogi viták tárgyát képezi, hogy a *Meroni* még mindig komoly akadályt jelent-e a további európai szintű ügynökségek létrehozása tekintetében.

Egyes szakértők szerint a *Meroni* a mai uniós ügynökségekre és ezáltal az EFH-kra nem alkalmazható az intézményi egyensúly Bíróság általi újraértelmezése és a jogkörök európaizálásának koncepciója miatt – hogy tudniillik a végrehajtási jogkörök biztosítása nem az uniós intézményektől, hanem a tagállamoktól indul ki.³⁴

Egyes szerzők mindezt azzal egészítették ki, hogy a *Meroni* egy rugalmasabb megközelítés alkalmazását is lehetővé teheti olyan mechanizmusok életbe léptetésével, amelyek kompenzálhatnák az átadott jogkörök nyomán meg bomlott intézményi egyensúlyt. *Griller és Orator* arra a következtetésre jutott, hogy a doktrína alap gondolata az irányítás és felügyelet általános eredményeivel is megőrizhető lenne, amennyiben ahhoz megfelelő szintű bemenetorientált legitimitás (közhatalom demokratikus gyakorlása) és kimenetorientált legitimitás (a független ügynökségek szakértelmére támaszkodó hatékonyságalapú megközelítés), továbbá intézményi egyensúly társul.³⁵ Az ilyen mechanizmusok közé tartozik a törvényhozás előjogainak megőrzése és a Bizottság uniós jogszabályok végrehajtásával kapcsolatos előjogainak védelme, az ügynökségek által kiadott jogi aktusok elleni jogorvoslat biztosítása és az általános politikai elszámoltathatóság a költségvetési fejelem kikényszerítésével vagy az igazgatók és más döntéshozók kinevezésének a jogi szakirodalomban fellelhető eszkö-

zökkel való befolyásolásával.³⁶ Ez a fejezet azt vizsgálja, hogy a Hatóságoknál alkalmazható-e a rugalmas *Meroni*-modell.

Ami a törvényhozás előjogait és a Hatóságok bemenetorientált legitimitását illeti, a Hatóságokat kétségtelenül a szokásos törvénykezési gyakorlatnak megfelelően, az Európai Parlament aktív részvételével hozták létre. Azonban a létrehozás törvényalkotási fázisában alkalmazott szerződési rendelkezés vita tárgyát képezi a jogtudósok körében.³⁷ Ezen túlmenően az Európai Parlament ismételtén kérte az európai ügynökségek megerősített parlamenti felügyeletét³⁸ – ezt még nem iktatták törvénybe, de az Európai Parlament és a Tanács bizonyos megerősítési előjogokat és nyilatkozattételi jogköröket kapott (lásd a következő értékelést).

A Bizottság előjogai és a kötelező erejű jogi aktusok EFH-k általi kiadásának fázisában fennálló intézményi egyensúly tekintetében általában a Bizottság feladata a Hatóságok által kidolgozott technikai standardok jóváhagyása. A standardok kidolgozása során a Hatóságnak nyitott és nyilvános konzultációkat kell folytatnia és ki kell kérnie az ágazatspecifikus érdekelt csoportok véleményét. Mindeközben a Bizottság a Hatósággal való előzetes egyeztetés nélkül nem módosíthatja a technikai standardok Hatóságok által készített tervezetének tartalmát. Ugyanakkor a Bizottság mindkét típushoz tartozó standardokat elfogadhat abban az esetben, ha a Hatóság a Rendeletekben meghatározott határidőn belül nem nyújtja be a standard tervezetét.³⁹ A jogkör-átruházás különböző jogalapjai miatt az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak eltérő szerepei vannak a kétféle technikai standard elfogadása tekintetében.

A szabályozási standardokat a Bizottság az Európai Parlament és a Tanács jogkörének átruházása révén hagyja jóvá az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 290. cikkének megfelelően, és ez a jogkör-átruházás visszavonható. Ezen túlmenően az Európai

Parlament és a Tanács kifogással élhet a szabályozási standardokkal kapcsolatban, és konzultációkat kezdeményezhet a felelős biztos és a Hatóság elnökének részvételével, amelyeken ismertethetik és tisztázhatják a vitás pontokat a szabályozási technikai standardok tervezetének a Bizottság általi elutasítása vagy módosítása esetén.⁴⁰ A végrehajtás-technikai standardoknál az Európai Parlament és a Tanács nem rendelkezik ezekkel az előjogokkal, mert az EUMSZ 291. cikke mint a végrehajtási standardok jogalapja elsődlegesen a tagállamokat jelöli ki arra, hogy felügyeljék a végrehajtási jogkörök Bizottság általi gyakorlását.

Ami az uniós jogszabályok megsértése, a vészhelyzetek fennállása és az illetékes nemzeti hatóságok közötti jogviták esetén hozott kötelező erejű egyedi határozatokat illeti, a Hatóságok ilyenkor elvileg sokkal nagyobb függetlenséget élveznek, és kisebb a jelentősége a más uniós szervekkel való együttműködésnek. Az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság és az ágazatspecifikus érdekelt csoportok ugyanakkor szintén kezdeményezhetik az uniós jogszabályok állítólagos megsértésének vagy mellőzésének kivizsgálását.⁴¹ A vészhelyzetekben meghozandó intézkedéseket az a tény határozza meg, hogy ezek kinyilvánítására a Tanácsnak van felhatalmazása, noha – ahogy azt korábban már említettük – az ERKT és az EFH-k egyaránt igényt tartottak erre a jogkörre.⁴² Mindazonáltal a kötelező erejű egyedi határozatok EFH-k általi meghozatala nem csorbítja a Bizottságnak az EUMSZ 258. cikke által biztosított jogkörét a jogsértési eljárások kezdeményezésére vonatkozóan. Általában a Bizottság és más uniós intézmények és szervek előjogai bizonyos mértékben garantáltak, ám az Európai Unió irányítási és felügyeleti mechanizmusa és a törvényalkotási és végrehajtási szintek közötti kapcsolat e tekintetben nem hasonlítható össze a tagállamokra jellemző helyzettel.

A kompenzációs mechanizmusok harmadik lehetősége, a jogorvoslat viszonylag széles kör-

ben garantált az EFH-k által kiadott kötelező erejű jogi aktusokkal szemben. Bármely természetes vagy jogi személy, beleértve az illetékes hatóságokat is, fellebbezhet az egyedi határozatok ellen, amelyek, bár egy másik személyre vonatkoznak, közvetlenül és személyesen érintik az adott személyt.⁴³ Következésképpen a fellebbezés az alanyi jogok védelmét biztosító egyik eszköznek tekintendő. Az ügyben a három Hatóság közös szerveként működő fellebbezési bizottság dönt, amelynek tagjai kötelesek függetlenül és pártatlanul eljárni.⁴⁴ Továbbá az eljárások a Bíróság elé is terjeszthetők, amennyiben kifogás merül fel a fellebbezési bizottság vagy – amennyiben a fellebbezési bizottsághoz nem nyújtható be fellebbezés – a Hatóság valamely határozata ellen. A tagállamok és az uniós intézmények mellett természetes és jogi személyek is emelhetnek kifogást a Hatóság határozatai ellen, terjeszthetnek ügyeket az Európai Unió Bírósága elé.⁴⁵ E tekintetben a Szerződés elsődleges jog miatti módosítása bővítette a jogorvoslatok nyújtotta védelmet, mivel abba bekerült, hogy „a Bíróság köteles megvizsgálni az uniós szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre nézve joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét”.⁴⁶ Ezért a jogorvoslati lehetőségek megfelelő szintű jogvédelmet garantálnak – ahogy azt Saurer is megjegyzi –, bár az ügynökségek által kiadott aktusokra vonatkozó általános jogvédelemmel kapcsolatos közös szabályozás továbbra is hiányzik.⁴⁷

Ami a politikai elszámoltathatóságot illeti, a Hatóságok költségvetésére megfelelő legitimitással rendelkező szervek is hatással vannak. A Hatóságok bevételei a nemzeti hatóságoktól származó kötelező hozzájárulásokból, az Európai Közösségek általános költségvetésében (a Bizottságra vonatkozó szakaszban) előirányzott uniós támogatásokból és a Hatóságoknak fizetett díjakból állnak. A Bizottság számításai szerint a tagállami hozzájárulások teljes EFH-költségvetésen belüli részaránya 60 százalék,

míg az uniós finanszírozás 40 százalékot tesz ki, ami jelzi, hogy az Európai Unió és a tagállamok jelentős mértékben tudják befolyásolni az EFH-k költségvetését.⁴⁸ Siekmann ugyanakkor hozzátette, hogy a „támogatás” kifejezés értékű, mivel az véleménye szerint arra utal, hogy az ügynökségek demokratikus deficitje nem kompenzálható teljes mértékben az unió intézményeinek és szerveinek költségvetési eszközeivel.⁴⁹

A Hatóság fő képviselőjeként az elnököt és operatív vezetőjeként az ügyvezető igazgatót az Európai Parlament jóváhagyása mellett a felügyelőtanács nevezi ki és mentheti fel pozíciójukból.⁵⁰ Az FT döntéseit előkészítő igazgatótanács összetétele, operatív feladatai és személyzeti politikája úgyszintén a felügyelőtanács kinevezéseinek múlik.⁵¹ Ebből adódóan a bemenetorientált Európai Parlament némi befolyásoló erővel bír, a Hatóságok döntéshozásának már említett intézményi hiányossága miatt az FT tagjainak teljes körű politikai elszámoltathatósága nélkül. Másrészről a technikai standardok kidolgozása során megkérdendő ágazatspecifikus érdekelt csoportok bemenetorientált legitimitási bázisként való létrehozása sem orvosolja az említett intézményi hiányosságot, hiszen a csoportok tagjait szintén az FT nevezi ki.⁵²

Ami a rugalmas Meroni-moddal kapcsolatos következtetésemet illeti, a Hatóságokkal kapcsolatos, az uniós szervekre és a tagállamokra ruházott irányítási, felügyeleti jogkörök megfelelő legitimitási szintet biztosíthatnak, és megőrizhetik a szükséges intézményi egyensúlyt. Véleményem szerint az Európai Unió elsődleges joga a Bizottság állásfoglalása miatt nem tekinthető teljes mértékben elutasítónak a jogkörök átadása tekintetében, a jogok jogorvoslati lehetőségekkel való védelme pedig tovább bővült az ügynökségek által kiadott jogi aktusokra vonatkozóan. Természetesen az unió intézményi egyensúllyal és a szükséges legitimitással kapcsolatos struktú-

rája nem hasonlítható össze azzal, amit e tekintetben a tagállamokban látunk. Így a konkrét, kötelező erejű döntéshozatali jogkörök átadásának korlátozását tovább kell elemezni, a Hatóságok által kiadott konkrét jogi aktusok figyelembevételével.

KÖVETKEZTETÉS

Az unió intézményi szintű reakciója, nevezetesen az ESFS létrehozása ismét rávilágított a jogkörök uniós ügynökségekre való átruházásával kapcsolatos korlátokra. E dilemma újbóli felmerülése várható volt, hiszen az unió alapvető szerkezetét a Lisszaboni Szerződés nem módosította lényegesen, ugyanakkor az Európai Unió a gombamódra szaporodó ügynökségek korában már nem tekinthető pusztán jogalkotó közösségnek. Bár az integráció lelassult, felmerült néhány, az integráció jelenlegi szintjén megválaszolandó kérdés, többek között a jogkörök európai (szabályozó) ügynökségeknek való átruházása kapcsán a jól működő belső piac átszervezése, majd fenntartása végett.

Ugyanakkor az ERKT elnökhelyettese azt is megjegyezte, hogy az ESFS mint olyan és a Hatóságok nem tekintendők az európai pénzügyi válság abszolút megoldásainak, még a hatóságoknak biztosított megerősített jogkörökkel sem. Nézete szerint egy olyan piaci struktúra kialakítása, amely lehetővé tenné az ágazatspecifikus magatartási kódex piaci szereplők általi betartását, legalább olyan fontos lenne, mint magának a felügyeleti hálózatnak a létrehozása.⁵³ A jogkörök kiosztásának lehetséges jövőbeli tendenciája kapcsán jelzés értékű, hogy 2011 júliusától az Európai Értékpapírpiaci Felügyeleti Hatóság feladatkörei közé sorolták a hitelminősítő ügynökségek regisztrálását és folyamatos felügyeletét.⁵⁴

Ezenkívül ezek a piaci hiányosságok és a szabályozási jogkörök ügynökségek részére történő átruházása nem korlátozódnak a pénzügyi ága-

zatra és a pénzügyi felügyeletre. Az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség például módosíthatja, felfüggesztheti vagy visszavonhatja a légialkalmassági és környezetvédelmi tanúsítványokat.⁵⁵

Az intézményi hiányosságok jelenlegi állapota azon az ellentmondáson is alapul, hogy a pénzügyi piacok dinamizmusa nehezen egyeztethető össze a jelentős jogkörök ágazatspecifikus ügynökségeknek való átadása kapcsán fennálló korlátozásokkal, még a Meroni-doktrína rugalmasabb értelmezése esetén is. Figyelembe véve a szakértők ESFS-sel kapcsolatos kritikáit, arra a következtetésre jutottam, hogy

a Hatóságok létrehozásával adott intézményi reakció talán kellően gyorsnak tekinthető, ám az alapelvek szintjén is garantálni kell az átláthatóságot, az elszámoltathatóságot és a legitimitást, továbbá egyértelmű igény mutatkozik az uniós jogszabályok ilyen formában történő megvalósításának újbóli átgondolására. Ebből adódóan meglátásom szerint általában szükség van arra, hogy az európai (szabályozó) ügynökségekre vonatkozó alapvető szabályokat a Szerződés tartalmazzák, ami nemcsak a pénzügyi ágazat érdekeit szolgálja, hanem a teljes Európai Unió szektorsemleges érdekeit is.

JEGYZETEK

¹ A tanulmány az ELTE TÁMOP – 4.2.2/B–10/12010–0030 jelű Önálló lépések a tudomány területén című projekt keretében készült.

² Monti, M. (2010): A New Strategy for the Single Market – At the Service of Europe’s Economy and Society (Az egységes piac új stratégiája – Az európai gazdaság és társadalom szolgálatában), Online: http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf

³ Az Európai Unió magas szintű pénzügyi felügyeleti csoportjának jelentése, elnök: Jacques de Larosiére (de Larosiére-jelentés); Online: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

⁴ de Larosiére-jelentés; 39. oldal

⁵ de Larosiére-jelentés; 13. oldal

⁶ Ferran, E. – Alexander, K. (2010): Can Soft Law Bodies be Effective? – The Special Case of the European Systemic Risk Board (Lehetnek-e a hatékonyak a puha jog keretei között működő szervek? – Az Európai Rendszerkockázati Testület konkrét esete), *European Law Review*, 6. szám, 765. oldal

⁷ Griller, S. - Orator, A. (2010): Everything under Control? – The “Way forward” for European Agencies in the Footsteps of the Meroni doctrine (Mindent kézben tartani? – Az európai ügynökségek további teendői a Meroni-doktrína tükrében), *European Law Review*, 1. szám, 4. oldal

⁸ de Larosiére-jelentés; 57. oldal

⁹ Az Európai Bizottság közleménye: „European Agencies – The way forward” (Európai ügynökségek – A további teendők); COM(2008)323, 2. oldal

¹⁰ Az 1093/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott Európai Bankfelügyeleti Hatóság, az 1094/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság, az 1095/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság (EFH-rendeletek)

¹¹ Lásd még: Fischer-Appelt, D. (1999): Agenturen der Europäischen Gemeinschaften (Az Európai Közösségek ügynökségei), *Duncker & Humboldt* kiadó, 38., 44. oldal

- ¹² Lásd még: Lehmann, M. – Manger-Nestler, C. (2011): Das neue Europäische Finanzaufsichtssystem (Az új európai pénzügyi felügyeleti rendszer), Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft, 1. füzet, 7. oldal; Lefternov, A. (2011): How Feasible Is the Proposal for Establishing a New European System of Financial Supervisors? (Mennyire életképes az új európai pénzügyi felügyeleti rendszer kialakítására vonatkozó javaslat?) Legal Issues of Economic Integration, 38. kötet, 1. szám, 40. oldal
- ¹³ Az EFH-rendeletek 8. cikkének (1) bekezdése
- ¹⁴ Az EFH-rendeletek 8–9. cikke
- ¹⁵ Az EFH-rendeletek 10–16. cikke
- ¹⁶ A Bíróság 1958. június 13-i ítélete – Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA kontra Európai Szén-és Acélközösség Főhatósága. – 9–56. számú ügy
- ¹⁷ A Bíróság (első tanács) 1981. május 14-i ítélete – Giuseppe Romano kontra Institut national d'assurance maladie-invalidité – 98/80. számú ügy
- ¹⁸ Callies – Ruffert (2007): EUV/EGV, 3. kiadás, 7. cikk, Rn 39
- ¹⁹ Lásd még: Siekmann, H. (2010): Das neue Europäische Finanzaufsichtssystem (Az új európai pénzügyi felügyeleti rendszer), Monetáris és Pénzügyi Stabilitási Intézet, Johann Wolfgang Goethe Egyetem, Frankfurt am Main, munkadokumentumok, 40. szám., 69–88. oldal
- ²⁰ Vetter, R. (2005): Die Kompetenzen der Gemeinschaft zur Gründung von unabhängigen europäischen Agenturen (A Közösség illetékessége a független európai ügynökségek létrehozása terén), Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 17. füzet, 722. oldal
- ²¹ Lásd még Fahey E. (2011): Does the Emperor Have Financial Crisis Clothes? Reflections on the Legal Basis of the European Banking Authority (A császár pénzügyi válságba öltözött? Gondolatok az Európai Bankfelügyeleti Hatóság jogalapjáról), The Modern Law Review, 74. kötet, 4. szám, 581–595. oldal; Lefternov, A. (2011) 41–46. oldal; Siekmann, H. (2010) 66–68. oldal
- ²² Az Európai Bizottság közleménye; COM(2008) 323, 1–10. oldal
- ²³ A Bíróság 2005. július 12-i ítélete – A Királynő az Alliance for Natural Health kontra egészségügyi miniszter ügyről – C-154-155/04 sz. egyesített ügyek; a Bíróság 2005. május 26-i ítélete – Carmine Salvatore Tralli kontra Európai Központi Bank – C-301/02
- ²⁴ Griller, S. – Orator, A. (2010), 16–19. oldal
- ²⁵ Lásd még Zwart, T. (2009): La poursuite de pére Meroni ou pourquoi les agences pourraient jouer un role plus en vue dans l'Union européenne. In: Dutheil de la Rochère, J. (red.): L`exécution du droit de l`Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux, Bruylant, 159–175. oldal
- ²⁶ Az EFH-rendeletek preambulának 22. pontja
- ²⁷ Az EFH-rendeletek 10–16. cikke; 10(1); 15(1)
- ²⁸ Az EFH-rendeletek 17–19. cikke
- ²⁹ Ferran, E. – Alexander, K. (2010), 769. oldal
- ³⁰ Az EFH-rendeletek 38. cikke
- ³¹ Az EFH-rendeletek 40. cikke (1) bekezdésének b) pontja; Siekmann, H. (2010), 83–84. oldal
- ³² Lásd még Siekmann, H. (2010), 79–99. oldal
- ³³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 130. cikke

- ³⁴ Yataganas, X. (2001): Regulatory Authority in the European Union – The Relevance of the American Model of Independent Agencies (A szabályozási jogkörök biztosítása az Európai Unióban – A független ügynökségek amerikai modelljének jelentősége), Jean Monnet munkadokumentum, 3/01, 40. oldal, Lefternov, A. (2011), 51. oldal
- ³⁵ Griller, S. – Orator, A. (2010), 21–27. oldal
- ³⁶ Lásd még Görisch, C. (2009): Demokratische Verwaltung durch Unionsagenturen (Demokratisches közigazgatás uniós ügynökségekkel), Mohr Siebeck GmbH, 378. oldal; Siekmann, H. (2010), 75–76. oldal; Griller, S. – Orator, A. (2010), 27–31. oldal
- ³⁷ Lásd még Fahey E. (2011), 581–595. oldal; Lefternov, A. (2011), 41–46. o.; Siekmann, H. (2010), 66–68. oldal
- ³⁸ Európai Parlament: A szabályozó ügynökségek intézményi aspektusainak jövőbeli rendezésére vonatkozó stratégiáról szóló jelentés, (2008/2103(INI)) Online: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2008-0354&language=EN>
- ³⁹ Az EFH-rendeletek 12–13. és 15. cikke
- ⁴⁰ Az EFH-rendeletek 14. cikke
- ⁴¹ Az EFH-rendeletek 17. cikke
- ⁴² Az EFH-rendeletek 18. cikke
- ⁴³ Az EFH-rendeletek 60. cikke
- ⁴⁴ Az EFH-rendeletek 59. cikke
- ⁴⁵ Az EFH-rendeletek 61. cikke
- ⁴⁶ Az EUMSZ 263. cikke
- ⁴⁷ Lásd még Saurer, J. (2010): Individualrechtsschutz gegen das Handeln der Europäischen Agenturen (Az egyedi jogok európai ügynökségek eljárásai elleni védelme), Europarecht (EuR), 1. füzet, 66. oldal
- ⁴⁸ COM(2009)501 végleges, Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Bankfelügyeleti Hatóság létrehozásáról, 70–72. oldal; COM(2009)502 végleges, Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság létrehozásáról, 73–75. oldal
- ⁴⁹ Siekmann, H. (2010), 84. oldal
- ⁵⁰ Az EFH-rendeletek 48., 51. cikke
- ⁵¹ Az EFH-rendeletek 45. cikke
- ⁵² Az EFH-rendeletek 37. cikke
- ⁵³ Mervyn King, az ERKT elnökhelyettesének véleménye az ERKT és az európai felügyeleti hatóságok küldetéséről, Online: <http://www.jogiforum.hu/hirek/25269>
- ⁵⁴ A hitelminősítő intézetekről szóló 1060/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 513/2011 számú módosítása
- ⁵⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. július 15-i 1592/2002/EK-rendellete a polgári repülés területén a közös szabályokról és az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség létrehozásáról

IRODALOM

- FAHEY, E. (2011): Does the Emperor Have Financial Crisis Clothes? Reflections on the Legal Basis of the European Banking Authority. (A császár pénzügyi válságba öltözött? Gondolatok az Európai Bankfelügyeleti Hatóság jogalapjáról.) *The Modern Law Review*, 74. kötet, 4. szám, 581–595. oldal
- FERRAN, E. – ALEXANDER, K. (2010): Can Soft Law Bodies be Effective? – The Special Case of the European Systemic Risk Board. (Lehetnek-e a hatékonyak a puha jog keretei között működő szervek? – Az Európai Rendszerkockázati Testület konkrét esete.) *European Law Review*, 6. szám, 751–776. oldal
- FISCHER-APPELT, D. (1999): *Agenturen der Europäischen Gemeinschaften*. (Az Európai Közösség ügynökségei.) Duncker & Humboldt Verlag
- GÖRISCH, C. (2009): *Demokratische Verwaltung durch Unionsagenturen*. (Demokratikus közigazgatás uniós ügynökségekkel.) Mohr Siebeck Verlag GmbH
- GRILLER, S. – ORATOR, A. (2010): Everything under Control? – The „Way forward” for European Agencies in the Footsteps of the Meroni doctrine. (Mindent kézben tartani? – Az európai ügynökségek további tendői a Meroni-doktrína tükrében.) *European Law Review*, 1. szám, 3–35. oldal
- LEFTERNOV, A. (2011): How Feasible Is the Proposal for Establishing a New European System of Financial Supervisors? (Mennyire életképes az új európai pénzügyi felügyeleti rendszer kialakítására vonatkozó javaslat?) *Legal Issues of Economic Integration*, 38. kötet, 1. szám, 33–64. oldal
- LEHMANN, M. – MANGER-NESTLER, C. (2011): Das neue Europäische Finanzaufsichtssystem. (Az új európai pénzügyi felügyeleti rendszer.) *Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft*, 1. füzet, 2–24. oldal
- SAURER, J. (2010): Individualrechtsschutz gegen das Handeln der Europäischen Agenturen. (Az egyedi jogok európai ügynökségek eljárásai elleni védelme.) *Europarecht (EuR)*, 1. füzet, 51–66. oldal
- VETTER, R. (2005): Die Kompetenzen der Gemeinschaft zur Gründung von unabhängigen europäischen Agenturen. (A Közösség illetékessége a független európai ügynökségek létrehozása terén.) *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 17. füzet, 721–731. oldal
- YATAGANAS, X. (2001): Delegation of Regulatory Authority in the European Union – The Relevance of the American Model of Independent Agencies. (A szabályozási jogkörök biztosítása az Európai Unióban – A független ügynökségek amerikai modelljének jelentősége.) *Jean Monnet munkadokumentum*, 3/01, 1–69. oldal
- ZWART, T. (2009): La poursuite de pére Meroni ou pourquoi les agences pourraient jouer un rôle plus en vue dans l’Union européenne. In: Dutheil de la Rochère, J. (red.): *L’exécution du droit de l’Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux*, Bruylant, 159–175. oldal