

– Az integráció nevében –

AZ EURÓPAI UNIÓ PÉNZÜGYI FELÜGYELETI RENDSZERÉNEK REFORMJA

KÁLMÁN JÁNOS *

(Kivonat)

2007-ben vette kezdetét a kapitalizmus elveire épülő gazdasági rendszer legnagyobb válsága „Nagy Gazdasági Világválság” óta. A XX. század utolsó negyedét egyértelműen a pénzügyi piacok globalizációja és egyúttal deregulációja, valamint liberalizációja hatotta át. E folyamatok következményeként a pénzügyi szféra eltávolodott a reálszférától és spekulációra való hajlandósága miatt a teljes gazdasági rendszer stabilitását felborította. A globalizáció és a technológiai fejlődés a pénzügyi piac folyamatai előtt álló nemzetállami határokat szinte teljesen lebontotta, az állami beavatkozási lehetőségeket pedig a dereguláció komolyan megtépázta. E körülményeket figyelembe véve az Európai Unió nagyon gyorsan reagált a gazdasági válság kibontakozására és teljes revízió alá vonta a pénzügyi piac feletti felügyelet európai eszköz- és szervezetrendszerét. A tanulmány célja, hogy áttekintést adjon az Európai Unió pénzügyi felügyeleti rendszerének reformjáról, különös tekintettel a reform eredményeinek bíróság általi védelmére.

Kulcsszavak: Bankunió, ESMA, európai felügyeleti hatóságok, pénzügyi piac, prudenciális felügyelet.

JEL kódok: G18, G20, G28, K23, P48.

A tanulmány vázlatja

1. Bevezető gondolatok
2. Az Európai Unió pénzügyi felügyeleti rendszerének reformja – első lépés
 - 2.1. A makroprudenciális pillér
 - 2.2. A mikroprudenciális pillér
3. Az Európai Bankunió – a második lépés
4. Az integráció nevében, vagyis a jogi keretek lazítása és a Meroni-doktrína átértelmezése
 - 4.1. Az ESMA ügy háttere röviden
 - 4.2.– A jogalap kérdése
 - 4.3.– Az EUMSZ. 290. és 291. cikkének értelmezése
 - 4.4.– A Meroni-doktrína átértelmezése
5. Következtetések

* A szerző: dr. Kálmán János, egyetemi tanársegéd, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék. 2014-ben elnyerte a Délkelet-Európa Alapítvány és Kutatóközpont Lykeon Kutatói Ösztöndíjának Mentor-fokozatát.

1. Bevezető gondolatok

2007-ben vette kezdetét a kapitalizmus elveire épülő gazdasági rendszer legnagyobb válsága „Nagy Gazdasági Világválság” óta. A XX. század utolsó negyedét egyértelműen a pénzügyi piacok globalizációja és egyúttal deregulációja, valamint liberalizációja hatotta át.¹ E folyamatok következményeként a pénzügyi szféra eltávolodott a reálszférától és spekulációra való hajlandósága miatt a teljes gazdasági rendszer stabilitását felborította.² A globalizáció és a technológiai fejlődés a pénzügyi piac folyamatai előtt álló nemzetállami határokat szinte teljesen lebontotta, az állami beavatkozási lehetőségeket pedig a dereguláció komolyan megtépázta. E körülményeket figyelembe véve az Európai Unió nagyon gyorsan reagált a gazdasági válság kibontakozására és teljes revízió alá vonta a pénzügyi piac szabályozását és az afeletti felügyelet európai eszköz- és szervezetrendszerét. Ezek a folyamatok egyértelműen a gazdasági integráció irányába hatnak, ezért a tanulmány keretei között csak arra vállalkozom, hogy áttekintsem – két lépésben – az Európai Unió pénzügyi felügyeleti rendszerének reformjaként létrejött európai felügyeleti architektúráját. Ez az architektúra első látásra csak a belső piac további integrációjának tűnik, azonban, ha az intézményi reformok mögé nézünk, akkor egyes hatáskörök jogszerűségének vitatása azt is jelenti, hogy a felszín alatt komoly jogi változások alakultak ki. A legfontosabb kérdés természetesen, hogy ezek a változások az alapító szerződések keretén belül maradtak-e, vagy sem? Erre figyelemmel a tanulmány második részében vizsgálat alá vonom a felügyeleti reformnak az Európai Unió jogrendjére gyakorolt hatását és az Európai Unió Bíróságának integrációt védő jogértelmezését.

2. Az Európai Unió pénzügyi felügyeleti rendszerének reformja – első lépés

A gazdasági világválság fájdalmas tapasztalata arra készítette az európai döntéshozókat, hogy tanuljanak a szabályozás kudarcaiból és meghozzák a szükséges új szabályokat. Az egyik legfontosabb tapasztalata volt a válságnak, hogy elégtelen a pénzügyi piacok felügyeletét az egyedi, intézményi kockázatokra összpontosítani, hanem a felügyeleti rendszert ki kell egészíteni a makroprudenciális (rendszerszintű) kockázatok monitoringjával is. Ráadásul az elmúlt három évtizedben a határon átnyúló szolgáltatást nyújtó pénzügyi intézmények számottevően megnövekedtek az Európai Unióban, amelyek rendelkeztek azzal a képességgel, hogy *negatív externáliákat* okozzanak szerte Európában. Nyilvánvalóvá vált, hogy a nemzeti felügyeletre építő, széttagolt európai felügyeleti rendszer – amelyben 2009 előtt semmilyen koordinációs mechanizmus sem működött – alkalmatlan a határon átnyúló kockázatok észlelésére és kezelésére.³ Ahogy a *Turner jelentés*⁴ is kiemelte, a makroprudenciális elemzéseket sok különböző hatóság, különböző szinteken végezte, olyan mechanizmusok nélkül, amelyek a kockázatokra vonatkozó figyelmeztetéseket döntéshozatallá konvertálta volna. A válság tehát ráirányított a figyelmet az Európai Unió válság megelőzési és válságkezelési képességének megerősítésére.⁵ Erre való tekintettel az Európai Bizottság egy magas szintű szakértői csoportot kért fel *Jacques de Larosièrre*, a Nemzetközi Valutaalap (IMF) korábbi ügyvezető igazgatójának vezetésével, hogy tegyen ajánlásokat egy hatékonyabb, integrált és fenntartható felügyeleti keret megteremtése érdekében.

¹ Ld. részletesen Stiglitz, Joseph E.: *A globalizáció és visszáságai*, 2003, Napvilág Kiadó, Budapest.

² A folyamat bemutatását ld. Gál Zoltán: *Pénzügyi piacok a globális térben*, 2010, Akadémiai Kiadó, Budapest, 105-108. o.

³ Hennessy, Alexandra: Redesigning financial supervision in the European Union (2009-2013), in *Journal of European Public Policy*, Vol. 21. No. 2. (2013) 155. o.

⁴ *The Turner Review* (2009. március), http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/turner_review.pdf (2014.07.21.).

⁵ Wouters, Jan – Kersckhoven, Sven Van: The EU's Internal and External Regulatory Actions after the Outbreak of the 2008 Financial Crisis, in *Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper* No. 69. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1898680 (2014.07.21.) 7. o.

⁶ *Lámfalussy Sándor* nyomán azonban meg kell jegyezni, hogy „ne ringassuk magunkat hamis illúziókba arra vonatkozóan, hogy képesek vagyunk megelőzni minden krízist, illetve ne gondoljuk, hogy a krízisek teljes kiküszöbölése feltétlenül kívánatos. Piacgazdaságunkban a válságok fontos szerepet játszanak (...) a gazdaságpolitikai hibák kijavításában (...), valamint az üzleti fellendülések, boomok során kialakuló rossz forrásallokáció korrigálásában (...). A torz forrásallokáció a jól működő piacgazdaságokban is elkerülhetetlen, és nyilvánvalóan előnyösebb korai fázisában kiigazítani (...), mint hagyni, hogy nagyobbá és komplexebbé váljon, ami esetleg ténylegesen kezelhetetlen krízishez vezethet.” *Lámfalussy Sándor: Pénzügyi válságok a fejlődő országokban*. 2008, Akadémiai Kiadó, Budapest, 113. o.

Az ún. „bölcsek tanácsa” (*wise men*) 2009 elején publikálta az ajánlásait.⁷ A terjedelmes dokumentum átfogó elemzését adja a pénzügyi válság okainak, és mintegy harmincegy pontból álló ajánlásban foglalja össze azokat a tennivalókat – *rövid és középtávon* –, amelyeket feltétlenül szükséges nemcsak Európának, hanem a világ vezetőinek is figyelembe venni. A Larosière-jelentés szakmai érvekkel alátámasztva vázolta fel az európai pénzügyi felügyeleti rendszer körvonalait.⁸

A Larosière jelentés alapján a Bizottság 2009 májusában kiadott egy közleményt, amiben felvezette a felügyeleti reformcsomagot,⁹ majd szeptember 23-án nyilvánosságra hozta az új felügyeleti rendszer jogszabálytervezeteit. A Bizottság a hatóságokat létrehozó rendeletek tervezeteit széles körű nyilvános szakmai vita nyomán készítette el. Az ECOFIN 2009. december 2-án hagyta jóvá a tervezetet és 2010. szeptember 7-én az EU pénzügyminiszterei, majd szeptember 21-én az Európai Parlament is elfogadta. Így az új pénzügyi felügyeleti architektúra 2011. január 1-vel megkezdhette működését.

2.1. A Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere – áttekintés

Az Európai Unió pénzügyi felügyeleti rendszerének reformja keretében létrehozásra került a *Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere (European System of Financial Supervisors*, továbbiakban: ESFS), amely egy makro- és egy mikroprudenciális pillérre épül. Az Európai Unió tekintetében a két pillér – az alkalmazható hatáskörök jogi természetére alapítva – eltérő célt szolgál. A makroprudenciális pillér az Európai Unió pénzügyi rendszerének *stabilitását* célozza meg *soft law* jellegű, jogilag nem kötelező hatáskörökkel, míg a mikroprudenciális pillér a további *integráció* irányába hat, jogilag kötelező döntési kompetenciákon keresztül.

Makroprudenciális pilléreként létrejött az *Európai Rendszerkockázati Testület (European Systemic Risk Board*, továbbiakban: ESRB),¹⁰ amely – a Larosière-jelentésnek megfelelően – az Európai Központi Bank speciális szervezeti egységként került megszervezésre.¹¹ Megalakult továbbá az *Európai Felügyeleti Hatóságok (European Supervisory Authorities*, továbbiakban: ESA-k) rendszere, amelyben a tagállami pénzügyi felügyeleti hatóságok szilárd hálózatot alkotva működnek együtt az új európai felügyeleti hatóságokkal annak érdekében, hogy a pénzügyi stabilitás az egyedi pénzügyi vállalkozások szintjén is fennmaradjon, és hogy védjék a pénzügyi szolgáltatások fogyasztóit, azaz megvalósuljon a mikroprudenciális felügyelet. Ennek a mikroprudenciális pillérnek a részét képezik: 1.) az *Európai Bankhatóság (European Banking Authority*, továbbiakban: EBA);¹² 2.) az *Európai Biztosítás- és Foglalkoztatásnyugdíj-hatóság (European Insurance and Occupational Pensions Authority*, továbbiakban: EIOPA);¹³ 3.) az *Európai Értékpapír-piaci Hatóság (European Securities and Markets Authority*, továbbiakban: ESMA);¹⁴ 4.) az európai felügyeleti hatóságok *vegyes bizottsága*, valamint 5.) a hatáskörrel

⁷ *The High Level Group on Financial Supervision in the EU: De Larosière Report* (Brüsszel, 2009. február 25.), http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf (2014.07.21.).

⁸ Ez a rendszer *Forgács* szerint egyértelműen az európai intézményi struktúra közösségi felügyeleti, mi több, *föderális jellegét erősíti*. Ld.: Forgács Imre: *Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság*. 2009, Osiris Kiadó – Zrínyi Kiadó, Budapest, 344. o.

⁹ A Bizottság közleménye – Európai Pénzügyi Felügyelet. COM (2009) 252.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1092/2010/EU rendelete (2010. november 24.) a pénzügyi rendszer európai uniós makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról (továbbiakban: ESRB rend.).

¹¹ A makroprudenciális felügyelet a tendenciák és egyensúlytalanságok vizsgálata, valamint a rendszerkockázatok azonosítása, amelyek a pénzügyi rendszert és a gazdaságot veszélyeztethetik. A makroprudenciális felügyelet fókuszának középpontjában a pénzügyi és a gazdasági rendszer, mint egész áll. Ld.: House of Lords, *The future of EU financial regulation and supervision*, Volume I: Report, 2009, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldecom/106/106i.pdf> (2014.07.21.). 12. o.

¹² 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 (továbbiakban: EBA rend.).

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 1094/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatásnyugdíj-hatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/79/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (továbbiakban: EIOPA rend.).

¹⁴ 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 (továbbiakban: ESMA rend., a három hatóságot létrehozó rendelet együtt a továbbiakban: ESA rend.).

rendelkező vagy felügyeleti (*tagállami*) *hatóságok*,¹⁵ továbbá *az egységes felügyeleti mechanizmus tekintetében az Európai Központi Bank*.¹⁶

A Larosière-jelentés alapján létrejött ESFS azonban csak az első lépés volt az Európai Unió pénzügyi felügyeleti rendszerének megreformálása során. Az Európai Unió jogrendjének rendelkezéseit figyelembe véve – ahogy ez a későbbiekben részletesen is kifejtésre kerül – még nem a felügyeleti hatáskörök centralizációjára került sort, ugyanis egyrésztől – amint ezt látni is fogjuk – az ESRB jogilag kötelező döntéseket nem hozhat, illetve másrészt az ESA-k közvetlen európai uniós felügyeletet – főszabályként – nem látnak el a pénzügyi piac intézményei felett, a tagállami felügyeleti hatóságok „felügyelete” az elsődleges feladatuk. E megállapítás alól egy általános és egy különös kivétel emelhető ki. Általános kivételként kell megemlíteni az ESMA hatáskörét a hitelminősítő intézményekkel kapcsolatban, ugyanis az ESMA látja el e szervezetek közvetlen felügyeletét. Három esetben, különös kivételként pedig az ESA-k – ahogyan erről a továbbiakban szintén lesz szó – meghatározott feltételek teljesülése esetén, végső esetben, közvetlen felügyeleti hatásköröket gyakorolhatnak a pénzügyi piacon szolgáltatást nyújtó szervezetek felett.

A továbbiakban röviden áttekintem a makro- és a mikroprudenciális pillér szervezeti felépítését és legfontosabb hatásköreit, majd ezt követően az Európai Unió felügyeleti rendszere reformjának második lépését, a Bankuniót.

2.2. A makroprudenciális pillér: az Európai Rendszerkockázati Testület

Az ESRB az Unió pénzügyi rendszerének makroprudenciális felügyeletére rendelkezik hatáskörrel a pénzügyi rendszer fejleményeiből eredő, az Unió pénzügyi stabilitását fenyegető rendszerkockázatok megelőzéséhez vagy mérsékléséhez való hozzájárulás érdekében. Az ESRB – figyelembe véve a makrogazdasági fejleményeket is – a széles körű pénzügyi zavarok időszakainak elkerülése céljából hozzájárul a belső piac zavartalan működéséhez, ezáltal biztosítja a pénzügyi szektor gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulását.¹⁷

Az ESRB-t az EUMSz 114. cikkére alapítva hozták létre, egy jogi személyiséggel és jogilag kötelező hatáskörökkel nem rendelkező szervként, így nem tekinthető európai ügynökségnek, hanem ún. *soft law jellegű szervezet*.¹⁸ Az elgondolás szerint egy magas szintű „tekintélyelven” működő szervként jött létre, amely a döntéshozók és felügyeleti szervek tevékenységét az erkölcsi tekintélyén keresztül befolyásolja. Ennek előfeltétele, hogy az ESRB jogi kerete, személyzete és eljárásai alkalmasak legyenek a független döntéshozatalra, amely magas minőségű elemzéseken és abból levont határozott és tiszta következtetéseken alapul.¹⁹

Az ESRB-t az Európai Unió intézményrendszerében leginkább az EKB-hez kapcsolva lehet elhelyezni, ugyanis a titkársági feladatait az EKB látja el, aki egyúttal alapvető működési segítséget nyújt az ESRB számára, valamint az igazgatótanácsának nagy részét a központi bankok elnökei adják és az elnöke is az EKB elnöke. Ezek alapján az ESRB az EKB különleges feladatkörű és jogállású „szervezeti egységének” tekinthető.

2.2.1. Az Európai Rendszerkockázati Testület szervezete

Szervezetét tekintve az ESRB a.) igazgatótanácsból, b.) irányítóbizottságból, c.) titkárságból, d.) tudományos tanácsadó bizottságból és e.) szakmai tanácsadó bizottságból áll.

Az *igazgatótanács* az ESRB legfőbb döntéshozó szerve, ugyanis ez a szerv hozza meg az ESRB-ra bízott feladatok teljesítéséhez szükséges döntéseket.²⁰ Az ESRB-nek 67 tagja van, ebből 38 rendelkezik szavazati joggal. Az ESRB-ben szavazati joggal rendelkezik az EKB elnöke (1) és alelnöke (1), a nemzeti központi bankok elnökei (28), az Európai Bizottság egy tagja (1), a három európai felügyeleti hatóság elnöke (3), a tudományos tanácsadó bizottság elnöke és két alelnöke (3), valamint a szakmai tanácsadó bizottság elnöke (1). Szavazati joggal nem rendelkező tagjai: a tagállamok hatáskörrel rendelkező nemzeti felügyeleti hatóságainak tagállamonként egy-egy magas szintű képviselője (28), valamint a Gazdasági és Pénzügyi

¹⁵ Magyarország tekintetében ez – a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének megszüntetése óta – a Magyar Nemzeti Bankot takarja.

¹⁶ Az EKB a később részletezett Bankunió keretében gyakorolható hatáskörei tekintetében válik az ESFS részévé.

¹⁷ ESRB rend. 3. cikk (1) bekezdés.

¹⁸ Verhelst, Stijn: Renewen Financial Supervision in Europe – Final or Transitory? in *Egmont Paper* 44. 2011. 29. o.

¹⁹ Goldby, Miriam – Keller, Anat: The Commission’s proposal for a new European Systemic Risk Board: an evolution, in *Law and Financial Market Review*, Vol. 4. No. 1. (2010) 51. o.

²⁰ ESRB rend. 4. cikk (2) bekezdés.

Bizottság elnöke (1).²¹ Az ESRB első *elnöki* tisztét az EKB elnöke tölti be az első öt évben.²² Az elnök mellett két alelnöke is van a szervezetnek: az első alelnököt az EKB Általános Tanácsának tagjai közül kell választani; a második alelnök pedig az ESA vegyes bizottságának az elnöke.

Az *irányítóbizottság* az igazgatótanács üléseinek előkészítésével, a megvitatásra kerülő dokumentumok áttekintésével és az ESRB munkájának nyomon követésével támogatja az ESRB munkáját.²³ Az igazgatótanácshoz hasonlóan ez a szervezeti egység is nagy tagsággal rendelkezik, tagjai: az ESRB elnöke és alelnökei, az EKB alelnöke, az igazgatótanács további négy tagja, az Európai Bizottság egy tagja, a három európai felügyeleti hatóság elnöke, a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság elnöke, a tudományos bizottság elnöke, valamint a szakmai tanácsadó bizottság elnöke.

A *titkárság* felel az ESRB napi működéséért. A titkárságot – ahogy már említettem – az EKB biztosítja és ezáltal elemzési, statisztikai, logisztikai és adminisztratív segítséget is nyújt az ESRB számára.²⁴ A *tudományos tanácsadó bizottság* tudományos tanácsot, míg a *szakmai tanácsadó bizottság* – az ESRB elnökének felkérésére – szakmai tanácsot és támogatást nyújt az ESRB feladatainak ellátásához.

2.2.2. Az Európai Rendszerkockázati Testület feladat- és hatáskörei

Az ESRB feladatai felölelik többek között az információk gyűjtésén és cseréjén túl a rendszerkockázatok feltárását és rangsorolását, az azonosított kockázatokra vonatkozó korrekciós intézkedésekre irányuló ajánlások megtételét és adott esetben nyilvánosságra hozatalát, figyelmeztetések kibocsátását, valamint ezek betartásának nyomon követését. Az ESRB feladata, hogy az ESA-kal együttműködésben kidolgozza a rendszerszintű kockázatok megállapítására és mérésére szolgáló közös mennyiségi és minőségi mutatókat (*kockázati jelzőrendszert*).²⁵ Az ESRB az uniós jogalkotók szándéka szerint – amint a feladatokból is látszik – több mint egy pusztán jelzőrendszer.²⁶

Az ESRB hatáskörei közül ki kell emelni a *figyelmeztetést és az ajánlást*, amely lehet általános vagy egyedi jellegű, címzettje pedig lehet az Unió egésze, egy vagy több tagállam, egy vagy több európai, illetve egy vagy több nemzeti felügyeleti hatóság, fontos azonban kiemelni, hogy piaci szereplő nem. A kapcsolódó uniós jogszabályokkal összefüggésben a Bizottság is lehet az ajánlások címzettje. Az ESRB ajánlásai jogilag nem kötelezőek a címzettjeikre nézve, de az ESRB rendelet bevezeti a betartásukat célzó „*act or explain*”,²⁷ illetve – az OECD gyakorlatából ismert – „*naming and shaming*”²⁸ mechanizmust.²⁹ Ezek a mechanizmusok azt a célt szolgálják, hogy a címzettek tartsák magukat az ajánlásban foglaltakhoz, ellenkező esetben, pedig

²¹ A Gazdasági és Pénzügyi Bizottság nem az ESRB saját szerve, hanem a Maastricht-i Szerződés által a tagállamok politikáinak a belső piac működéséhez szükséges legteljesebb mértékű összehangolásának elősegítése érdekében létrehozott szerv. Alapvető szabályait az EUMSZ. 134-135. cikke rendezi.

²² Ld.: ESRB rend. 5. cikk (1) bekezdés. Fontos azonban megjegyezni, hogy a rendelet későbbi politikai megegyezésre bízta azt, hogy ezt követően milyen módon történjen az elnök megválasztása, ugyanis úgy rendelkezik, hogy erről a kérdéstről a 20. cikkben előírt felülvizsgálat alapján (három év) meghatározott feltételek szerint kell döntenie. Az ESRB működésének felülvizsgálatával megbízott szakértői csoport véleménye szerint a jelenlegi ciklus lejártát követően, olyan alelnököt kellene kinevezni, aki nem az EKB elnöke, ezzel erősíteni lehetne az ESRB függetlenségét. Ld.: *Review of the New European System of Financial Supervision. Part 2: The Work of the European Systemic Risk Board*, IP/A/ECON/ST/2012-23, 2013. október. 86. o.

²³ ESRB rend. 4. cikk (3) bekezdés.

²⁴ A Tanács 2010. november 17-i 1096/2010/EU rendelete az Európai Központi Banknak az Európai Rendszerkockázati Testület működését érintő külön feladatokkal történő felruházásáról 2. cikk (1) bekezdés.

²⁵ ESRB rend. 3. cikk (2) bekezdés. Ld. *ESRB Kézikönyv*, http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_esrb_handbook.pdf?0b3d9b0fdec83c29b3ab2e13f4ed494a (2014.07.21.).

²⁶ Forgács Imre: Európai Egyesült Államok – a pénzügyi jogban, in *Jogtudományi Közlöny*, Vol. 66. No. 7-8. (2011) 405-406. o.

²⁷ ESRB rend. 17. cikk (1) bekezdése alapján, amennyiben az ESRB ajánlások címzettje a Bizottság, egy vagy több tagállam, egy vagy több ESA, illetve egy vagy több nemzeti felügyeleti hatóság, a címzettek tájékoztatják az ESRB-t és a Tanácsot arról, hogy milyen választintézkedéseket hoztak az ajánlás nyomán, és kellő indokolással szolgálnak az intézkedés elmulasztása esetén. A kapott válaszokról – adott esetben – az ESRB-nak szigorú titoktartási szabályok betartása mellett haladéktalanul tájékoztatnia kell az ESA-kat.

²⁸ ESRB rend. 18. cikk (1) bekezdése alapján, azt követően, hogy az igazgatótanács a Tanácsot a megfelelő válaszadáshoz kellő időben előzetesen tájékoztatta, eseti alapon határoz arról, hogy egy-egy figyelmeztetést vagy ajánlást nyilvánosságra kell-e hozni. A „*naming and shaming*” mechanizmus működéséről ld. részletesebben: Pfaltzer, Juliette J. W.: Naming and shaming in financial market regulations: A violation of the presumption of innocence? in *Utrecht Law Review*, Vol. 10. No. 1. (2014) 134-148. o.

²⁹ Elsősorban a jogilag kötelező erővel bíró döntések hiánya különbözteti meg az ESRB-t a tagállami makroprudenciális hatóságoktól, valamint az Amerikai Egyesült Államokban létrehozott *Financial Stability Oversight Council*-től. Ld.: Visco, Ignazio: Key issues for the success of macroprudential policies, in *BIS Papers* No. 60. (2011) 2. o.

indokolják meg attól való eltérésüket (bizonyos esetekben nyilvánosság előtt).³⁰

2.3. A mikroprudenciális pillér: az Európai Felügyeleti Hatóságok

Az ESFS mikroprudenciális pilléréként, az Európai Unió intézményrendszerében már létező ún. *Lámfalussy bizottságok* átalakultak európai hatóságokká (ügynökségekké).³¹ A létrehozott hatóságok az ESFS legfontosabb és leginnovatívabb elemeinek tekinthetők. Az ESA-knak lényegesen megnövekedett a felelősségük, meghatározott jogilag kötelező eszközeik, valamint szélesebb körű felhatalmazottságuk lett a reformok eredményeként,³² amellyel egyúttal elmozdulás történt a pénzügyi piac felügyeletének európai uniós szintre történő emelése irányában is.

2.3.1. Az Európai Felügyeleti Hatóságok szervezete

A hatóságok jogi személyiséggel rendelkező uniós szervek, amelyek valamennyi tagállamban a nemzeti jog által a jogi személyeknek nyújtott legteljesebb jogképesség rendelkeznek. Az ESA-k szervezeti felépítésüket tekintve: a.) *felügyeleti tanácsból*, b.) *igazgatótanácsból*, c.) *elnökből* és d.) *ügyvezető igazgatóból* állnak. Az ESA közös szerveként működik e.) a *vegyes bizottság* és f.) a *fellebbviteli tanács*, továbbá a hatóságok szervezetén belül, intézményesült formában g.) *érdekképviseleti csoportok* is létrejöttek.

A *felügyeleti tanács* az ESA legfőbb döntéshozatali szerve, amelynek szavazati joggal rendelkező tagjai az egyes tagállamok pénzügyi intézményeinek felügyeletéért felelős hatóságok vezetői. Ebből a szempontból a felügyeleti tanács kormányközi típusú szervnek tekinthető, mivel minden tagállam képviselteti magát benne, azonban a döntéseket fősabály szerint a tagjainak egyszerű többségével hozza.

A felügyeleti tanács – tagjainak nagy száma miatt – nem alkalmas a szervezet operatív működtetésére, így az üléseinek előkészítése, javaslatok beterjesztése és egyéb személyzetpolitikai döntések meghozatala az *igazgatótanács* feladatkörébe tartozik. Az *igazgatótanács* az elnökből és a felügyeleti tanács szavazati joggal rendelkező tagjai által a felügyeleti tanács tagjainak sorából választott hat másik személyből áll. Az *igazgatótanács* biztosítja, hogy a hatóság a rendeletnek megfelelően teljesítse küldetését és végezze el a rábízott feladatokat.

A hatóságot az *elnök* képviseli, aki feladatát teljes munkaidőben ellátó független szakember. Az elnököt a felügyeleti tanács nevezi ki. Az elnök felelős a felügyeleti tanács munkájának előkészítéséért és elnököl a felügyeleti tanács és az igazgatótanács ülésein. A hatóságot az *ügyvezető igazgató* irányítja, aki feladatát szintén teljes munkaidőben ellátó független szakember.

Az ESA-knak két közös szervük is van: a *vegyes bizottság* és a *fellebbviteli tanács*. A *vegyes bizottság* olyan fórum, amelynek keretében a három felügyeleti hatóság rendszeresen és szorosan együttműködik egymással, valamint biztosítja a szektorok közötti következetességet. A jogorvoslati funkciót ellátó *fellebbviteli tanács* szintén a három európai felügyeleti hatóság közös testülete. A *fellebbviteli tanács* hat tagból és hat póttagból áll, akik nagyra becsült személyek és igazolt szaktudással, valamint szakmai gyakorlattal rendelkeznek.

Fogyasztóvédelmi szempontból nagy előrelépés a különböző *érdekképviseleti csoportok* létrehozása az ESA szervezetén belül, ugyanis ezek által a fogyasztói csoportokat bevonják a döntéshozatalba. Hivatalosan és intézményesült formában is részesei lesznek a döntéshozatali eljárásnak,³³ valamint csökkentik az Unió működésében megmutatkozó demokratikus deficitet.

³⁰ Ferran, Eilís – Alexander, Kern: Can soft law bodies be effective? Soft systemic risk oversight bodies and the special case of the European System Risk Board, in *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 36/2011*. 30-31. o. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1676140 (2014.07.21.).

³¹ Az ún. Lámfalussy eljárás terjedelmi korlátok miatt nem képezi e tanulmány vizsgálati tárgyát, de ld. bővebben: Alford, Duncan: The Lamfalussy Process and EU Bank Regulation: Another Step on the Road to Pan-European Bank Regulation? in *Annual Review of Banking & Finance Law*, Vol. 25. (2006) 389-435. o.; Moellers, Thomas M.J.: Sources of Law in European Securities Regulation - Effective Regulation, Soft Law and Legal Taxonomy from Lamfalussy to Larosière, in *European Business Organization Law Review*, Vol. 11. No. 3. (2010) 379-407. o.

³² Rodriguez, Pablo Iglesias: Towards a new european financial supervision architecture. *Columbia Journal of European Law Online*, 2009/1. 3. o. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1518062 (2014.07.21.); Kreiszig Brigitta: A pénzügyi felügyelet igazgatási struktúrájának fejlődése a gazdasági kormányzás megújuló európai koncepciója tükrében, in *De iurisprudencia et iure publico*, Vol. 7. No. 3. (2012) 6. o.

³³ Emmenegger, Susan: Procedural Consumer Protection and Financial Market Supervision, in *EUI Working Papers Law No. 2010/05*. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1616322 (2014.07.21.).

2.3.2. Az Európai Felügyeleti Hatóságok feladat- és hatásköre

Az ESA-k célja, hogy a pénzügyi rendszer stabilitásához és hatékonyságához való hozzájárulás révén védjék a közérdeket az EU gazdasága, az uniós polgárok és vállalkozások érdekében.³⁴ Ezt szem előtt tartva az európai jogalkotó az ESA-k számára közös, illetve szektorspecifikus feladatokat állapított meg. A hatáskörébe tartozó pénzügyi szektor vonatkozásában mindegyik hatóságnak hozzá kell járulni a közös szabályozási és felügyeleti standardok és gyakorlatok kialakításához. A szektorspecifikus feladatokat a létesítő rendeletek, illetve az ágazati jogi aktusok határozzák meg, így például az ESMA feladat- és hatáskörébe tartozik a hitelminősítő szervezetek engedélyezése és közvetlen európai szintű felügyelete. Fontos kiemelni, hogy ez a hatáskör az európai integráció pénzügyi felügyeleti struktúrájának alapelvét – a *székhelyország felügyeletének elvét* – első ízben írta közvetlenül felül, azáltal, hogy uniós szintre centralizálta a felügyeleti hatásköröket.

Az ESA-k hatásköreit – a hatáskörök jogi természetére alapján – két nagy csoportra bonthatjuk: 1.) a *quasi szabályozási hatáskörökre*, valamint a 2.) a *felügyeleti hatáskörökre*.

Az ESA rendeletek az európai felügyeleti hatóságokra ruházták a jogilag kötelező erejű *szabályozástechnikai és végrehajtás-technikai szttenderdek* előkészítését és a soft law jellegű *ajánlások és iránymutatások* kidolgozását. Ezeket a hatásköröket összefoglalóan az ESA-k *quasi szabályozási hatásköreinek* nevezhetjük, mivel a szttenderdek esetén csak az előkészítés tartozik a hatóságok hatáskörébe, azonban az elfogadásukról a Bizottság dönt, míg az ajánlások és iránymutatások jogi kötőerővel eleve nem rendelkeznek. Ebből következik a „quasi” jelleg, ugyanis tényleges szabályozási hatásköröket a hatóságok nem gyakorolnak.³⁵

A közérdek megóvása érdekében – amelyet a piac magától nem tud garantálni – a szabályozás nem elegendő.³⁶ Szükséges a szabályok alkalmazása a piaci szereplők részéről, amelyeket – önkéntes teljesítés elmaradása esetén – jogérvényesítés útján kell kikényszeríteni.³⁷ Ez a felügyeleti hatáskörök alapvető célja és magyarázata. Meg kell jegyezni, hogy van olyan szerző, aki amellettt érvel, hogy *a gyakorlatban a felügyelet sokkal fontosabb, mint a szabályozás*.³⁸ Az Európai Unió pénzügyi piacokra vonatkozó szabályrendszerének felügyeletét – a reformfolyamat megkezdése előtt – a tagállami felügyeleti hatóságok látták el, amelyek azonban – ahogy erről már volt szó – nem tudtak lépést tartani a pénzügyi piac integrációjával és a határokon átnyúló tevékenységek és egyben kockázatok kezelésével. A Larosiére jelentés érzekelte az alapvető problémát, azonban a reform első lépésében – az ESFS létrehozásával – csak a legszükségesebb közvetlen felügyeleti hatáskörök kerültek európai uniós szintre. Az ESA-k felügyeleti hatáskörei elsősorban a tagállami felügyeleti hatóságok tevékenységének felügyeletére irányulnak és csak másodlagosan, végső esetben terjed ki a pénzügyi piac szereplőire.

Az ESA-k felügyeleti hatásköreit célszerű három csoportba bontva áttekinteni: 1.) a *mikroprudenciális felügyeleti hatáskörök*; 2.) a *makroprudenciális felügyelettel kapcsolatos hatáskörök*, valamint 3.) a *jogérvényesítési hatáskörök*.

A *mikroprudenciális felügyeleti hatáskörökön* belül (1) az ESA-k az ágazati európai uniós aktusokban létrehozott felügyeleti kollégiumok tekintetében hozzájárulnak a felügyeleti kollégiumok hatékony, eredményes és következetes működésének ösztönzéséhez és nyomon követéséhez, valamint az uniós jog minden felügyeleti kollégiumot átfogóan egységes alkalmazásának elősegítéséhez.³⁹ (2) Az ESA-k a hatáskörrel rendelkező hatóságok között általános koordinációs szerepet töltenek be, különösen olyan helyzetekben, amikor az esetleges kedvezőtlen fejlemények veszélyeztethetik a pénzügyi piacok szabályos

³⁴ Soós János: Az új európai pénzügyi felügyeleti struktúra, in *Európai Tükör*, Vol. 16. No. 2. (2011) 133. o.

³⁵ Ld. részletesen Moloney, Niamh: The European Securities and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market – A Tale of Two Competences: Part (1) Rule-Making, in *European Business Organization Law Review*, Vol. 12. No. 1. (2011).

³⁶ A piaci kudarcok (*market failure*), az aszimmetrikus információk elméletétől az externáliák negatív hatásáig széleskörűen ismertek a tudományos szakirodalomban. Ld. bővebben például: de Haan, Jakob – Oosterloo, Sander – Schoenmaker, Dirk: *European Financial Markets and Institutions*. 2009, Cambridge University Press, Cambridge, 300. o.; Lapsánszky András: *A hírközlés közszolgáltatási-közgazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*. 2009, HVG-Orac, Budapest, 39. o.

³⁷ Levi, Luca Martino: The European Banking Authority: Legal Framework, Operation and Challenges Ahead, in *Tulane European & Civil Law Forum*, Vol. 28. (2013) 73. o.

³⁸ Amber, Tim – Saltierl, Miles: *Bank Regulation: Can We Trust the Vickers Report?* Adam Smith Institute, 2011. <http://www.adamsmith.org/sites/default/files/resources/banking-reform.pdf> (2014.07.21.) 19. o.

³⁹ ESA rend. 21. cikk.

működését és integritását vagy a pénzügyi rendszer stabilitását az Unióban.⁴⁰ (3) Az ESA-k a felügyeleti eredmények konzisztenciájának erősítése érdekében a hatáskörrel rendelkező hatóságok néhány vagy összes tevékenységéről rendszeres időközönként partneri felülvizsgálatokat szerveznek és végeznek (*peer review*).⁴¹ (4) Az ESA-k hatáskörükön belül figyelemmel kísérik és értékelik a piaci fejleményeket, és szükség esetén értesítik a többi felügyeleti hatóságot, az ESRB-t, valamint az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot a lényeges mikroprudenciális tendenciákról, az esetleges kockázatokról és a gyenge pontokról.⁴² Végül pedig (5) az ESA-k aktív szerepet töltenek be a közös európai felügyeleti kultúra és a koordinált felügyeleti gyakorlatok kialakításában, valamint az egész Unióra kiterjedő egységes eljárások és következetes megközelítések biztosításában.⁴³

Az intézményi struktúrából következően az ESRB hatékony működése nagyban függ az ESA-kkal való együttműködéstől, ugyanis a makroprudenciális felügyelet ellátásához megfelelő információkra van szükség (a *makroprudenciális felügyelettel kapcsolatos hatáskörök*).⁴⁴ (1) Az ESA-k az ESRB-vel együttműködésben – kidolgozzák a rendszerkockázatok megállapítására és mérésére szolgáló közös minőségi és mennyiségi mutatókat (kockázati jelzőrendszert).⁴⁵ (2) Az ESA-knak ezenkívül egy olyan megfelelő stresszteszt-rendszert is ki kell dolgozniuk, amely azonosítja az esetlegesen rendszerkockázatot jelentő intézményeket.⁴⁶ (3) Az ESA-k szükség szerint további útmutatásokat és ajánlásokat dolgozhatnak ki a pénzügyi intézmények számára, az általuk jelentett rendszerkockázatok figyelembevételére érdekében.⁴⁷ (4) Az ESA-k – egy vagy több hatáskörrel rendelkező hatóság, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság kérésére vagy saját kezdeményezésére – vizsgálatot végezhetnek egy bizonyos típusú pénzügyi intézményre, egy terméktípusra vagy egy magatartástípusra vonatkozóan annak érdekében, hogy értékeljék a pénzügyi rendszer stabilitására jelentett potenciális veszélyeket, és ajánlásokat készítsen az érintett hatáskörrel rendelkező hatóságok számára a megfelelő intézkedések megtételére.⁴⁸

Az ESA-k legjelentősebb hatáskörei a *jogérvényesítés* eszközeiként szolgáló jogilag kötelező határozatok. Ezek a hatáskörök először adnak lehetőséget egy uniós szervnek arra, hogy közvetlenül alkalmazható felügyeleti hatásköröket gyakoroljanak a tagállami felügyeleti hatóságok, valamint a pénzügyi szervezetek felett.⁴⁹ Ki kell emelni, hogy e hatáskörök elsődleges célja, a „*tagállami felügyeleti hatóságok felügyelete*” és csupán végső esetben van lehetőség a pénzügyi piacok szereplőire nézve is kötelező döntések meghozatalára. Fontos jelezni, hogy e határozatok nem „felülírják” a tagállami felügyeleti hatóságok döntéseit, hanem – az EU jogra jellemző – *alkalmazási elsőbbséget élveznek*, ugyanis az ESA rendeletek megfogalmazása alapján az elfogadott *határozatok irányadók a hatáskörrel rendelkező hatóságok által ugyanabban a tárgyban hozott bármely korábbi határozattal szemben*.⁵⁰ Ebbe a csoportba három határozattípus tartozik: (1) az uniós jog megsértése esetén,⁵¹ (2) a veszélyhelyzetben,⁵² valamint (3) a hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti vitarendezés során hozott⁵³ jogi kötőerővel bíró határozatok.⁵⁴

Az Európai Uniónak a gazdasági világválságra adott (egyik) válaszát jelentő pénzügyi „felügyeleti

⁴⁰ ESA rend. 31. cikk.

⁴¹ ESA rend. 30. cikk.

⁴² ESA rend. 32. cikk.

⁴³ ESA rend. 29. cikk.

⁴⁴ Ez fejeződik ki az ESRB rend. 24. preambulum bekezdésében is, amely szerint a mikroprudenciális felügyeleti szerveknek az ESRB munkájában való részvétele kulcsfontosságú annak biztosítása szempontjából, hogy a makroprudenciális kockázatok elemzése a pénzügyi rendszer fejleményeire vonatkozó teljes körű és pontos információkon alapuljon.

⁴⁵ ESA rend. 22. cikk (2) bekezdés.

⁴⁶ ESA rend. 23. cikk (1) bekezdés.

⁴⁷ ESA rend. 22. cikk (3) bekezdés.

⁴⁸ ESA rend. 22. cikk (4) bekezdés.

⁴⁹ Moloney, Niamh: Reform or Revolution? The Financial Crisis, EU Financial Markets Law, and the European Securities Markets Authority, in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 60. Issue 2. (2011) 532. o.

⁵⁰ ESA rend. 17. cikk (7) bekezdés, 18. cikk (5) bekezdés, 19. cikk (5) bekezdés.

⁵¹ ESA rend. 17. cikk.

⁵² ESA rend. 18. cikk.

⁵³ ESA rend. 19. cikk.

⁵⁴ A jogérvényesítés eszközeinek részletes vizsgálata, terjedelmi korlátok miatt, nem képezi a tanulmány tárgyát. Az egyes eszközökről ld. bővebben: Levi: i. m.; Moloney, Niamh: The European Securities and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market – A Tale of Two Competences: Part (2) Rules in Action, in *European Business Organization Law Review*, Vol. 12. No. 2. (2011).

architektúra csomag”⁵⁵ – amely a *Larosière jelentésre* épült – kezdeti lépésének tekinthető az ESFS létrehozása. Jogi és politikai okok miatt az első lépéseként létrejött ESFS keretében létrehozott felügyeleti hatóságokat csak „végső megoldásként” ruházták fel olyan hatáskörökkel, amelyek közvetlen beavatkozást tesznek lehetővé a piaci folyamatokba.⁵⁶ Az erőteljesebb közvetlen európai szintű felügyelet irányába mutató tendenciák azonban már az ESFS létrehozásával világossá váltak. Az Európai Unió pénzügyi felügyeleti rendszerének reformja a második lépéssel a közvetlen európai uniós szintű felügyelet létrehozatalával folytatódik.

3. Az Európai Bankunió – a második lépés

Ahogy már korábban kifejtésre került, a prudenciális szabályozás jelenleg az Unió által elfogadott rendeleteken és irányelveken alapul, az utóbbiakat a tagállamoknak kell átültetniük belső jogukba. A prudenciális szabályok felügyelete azonban kizárólag a tagállamok hatáskörébe tartozik. Ez, pedig a tagállamok eltérő gyakorlatához vezetett, amely komoly akadályt képezi a közös piac teljes megvalósulásának, illetve a felmerült kockázatok kezelésének.⁵⁷

A Bankunió reformterve az Európai Bizottságnak és az Európai Tanács állandó elnökének a „*Valódi gazdasági és monetáris unió*” megvalósítását célzó javaslatcsomagjának,⁵⁸ politikai víziójának – a pénzügyi piacok (és a közös piac) szempontjából – a legfontosabb része.⁵⁹ A Bankunió – nevével ellentétben – nem a bankok uniója, hanem gyakorlatilag egy centralizált pénzügyi keret, ami további három alrendszerből tevődik össze: 1.) az *egységes felügyeleti mechanizmusból* (Single Supervisory Mechanism továbbiakban: SSM), b.) az *egységes szanálási mechanizmusból* (Single Resolution Mechanism, a továbbiakban: SRM), valamint c.) a *betétbiztosítási rendszer reformjából* (Common Deposit Guarantee Schemes, a továbbiakban: CDGS).⁶⁰ E három pillért egészíti az ún. *egységes európai szabálykönyv* (*Single Rulebook*), amely lényegét tekintve nem más, mint a hitelintézeti szektor egységes szabályrendszere, amely uniós rendeletekből, maximum harmonizációt megkövetelő irányelvekből, valamint az EBA által előkészített és a Bizottság által elfogadott szabályozástechnikai- és végrehajtás-technikai sztenderdekből tevődik össze. Az SSM a működését 2014 novemberében fogja megkezdeni, míg az SRM rendelkezéseit – a Bizottság javaslata alapján – a 2015 januárjáig kell a Bankunió tagjainak átültetniük a belső jogukba. A Bankunió koncepciójának bejelentése óta nem történt semmilyen előrelépés a CDGS-el kapcsolatban.

Az SSM eredeti koncepciója szerint az euro-övezeti tagállamok teljes bankrendszere az EKB közvetlen

⁵⁵ Az elnevezés *Elaine Fahley*-től származik. L. Fahely, Elaine: Does the Emperor have financial crisis clothes? Reflections on the legal basis of the European Banking Authority, in *The Modern Law Review*, Vol. 74. No. 4. (2011) 581.

⁵⁶ Ferran, Eilís: Understanding the new institutional architecture of EU financial market supervision, in *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper*, No. 29/2011. 41. o. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?a_bstract_id=1701147## (2014.07.21.).

⁵⁷ Wymeersch, Eddy: The European Banking Union, a first analysis, in *Financial Law Institute Working Paper Series*, 2012. 3. o. <http://www.law.ugent.be/fli/wps/showwps.php?wpsid=250> (2014.07.21.).

⁵⁸ *A cél a valódi gazdasági és monetáris unió – Időközi jelentés* (Brüsszel, 2012. október 12.), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/132866.pdf (2014.07.21.).

⁵⁹ A „valódi gazdasági és monetáris unió” megvalósításának érdekében alapvetően három területre fókuszál az Európai Bizottság és az Európai Tanács állandó elnöke: az 1.) az *integrált pénzügyi keretre*; 2.) az *integrált költségvetési keretrendszerre*; valamint 3.) az *integrált gazdaságpolitikai keretre*. Ezek következményeként pedig a döntéshozatal legitimitációját és kiszámíthatóságát növeli szükségés.

⁶⁰ A Tanács 1024/2013/EU rendelete (2013. október 15.) az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról (a továbbiakban: *SSM rendelet*); az Európai Parlament és a Tanács 1022/2013/EU rendelete (2013. október 22.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról szóló 1093/2010/EU rendeletnek a 1024/2013/EU tanácsi rendelet értelmében az Európai Központi Bank külön feladatokkal történő megbízása tekintetében történő módosításáról; az Európai Központi Bank 468/2014/EU rendelete (2014. április 16.) az Egységes Felügyeleti Mechanizmuson belül az Európai Központi Bank és az illetékes nemzeti hatóságok, valamint a kijelölt nemzeti hatóságok közötti együttműködési keretrendszer létrehozásáról (a továbbiakban: *SSM-keretrendelet*); Az Európai Parlament és a Tanács 806/2014/EU rendelete (2014. július 15.) a hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanálási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról (a továbbiakban: *SRM rendelet*). Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve (2014. május 15.) a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 82/891/EGK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK, 2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (a továbbiakban: *SRM irányelv*).

felügyelete alá került volna.⁶¹ A tagállamok jelentős része számára (pl. Németország, Finnország) ez a koncepció teljesen elfogadhatatlan volt,⁶² mivel javaslatuk szerint csak meghatározott méret (eszközállomány) fölött (ún. *rendszerszinten jelentős pénzügyi intézmények*) kerülhetnének a bankfelügyeleti hatáskörök uniós szintre. A kompromisszumos megállapodás szerint az EKB közvetlenül felügyeli majd *a jelentős hitelintézeteket*, amelyek az euroövezeti teljes banki eszközállomány 85%-át lefedik. A jelentőssé minősítéshez az EKB számos konkrét ismérvet figyelembe vesz (az eszközállomány összértéke; a székhelye szerinti ország vagy az EU gazdasága szempontjából betöltött szerepének fontossága; nemzetközi tevékenységének volumene, stb.). Fontos azonban, hogy minden egyes részt vevő országban *legalább a három legjelentősebbnek tekintett hitelintézet*, abszolút méretétől függetlenül az EKB közvetlen felügyelete alá kerül. Rugalmassá teszi a rendszert az SSM rendelet 6. cikk (4) bekezdésének 4. albekezdése, amely szerint *az EKB a saját kezdeményezésére is jelentősnek minősíthet egy intézményt*, ha az a mechanizmusban részt vevő több tagállamban is rendelkezik leányvállalattal, és a határokon átnyúló eszközei és kötelezettségei a módszertanban meghatározott feltételek szerint a teljes eszköz- vagy kötelezettségállományának jelentős részét teszik ki.

Az SSM hatálya azokra az országokra terjed ki, amelyek hivatalos pénzneme az euró (euro-övezeti ország), de a többi tagállam is csatlakozhat hozzá. Az SSM rendelet ezt szoros együttműködésként (*close cooperation*) nevesíti. Ugyanakkor ez nem pusztán együttműködés, hanem az EKB feladatának végrehajtása során úgy minősül, mint a résztvevő tagállamok felügyeleti hatósága, mindazokkal a jogkörökkel, amelyekkel a tagállami felügyeleti hatóságok bírnak az EU bankszabályozása szerint.⁶³ Lényegét tekintve tehát a szoros együttműködés a nemzeti hatóságokat a bankok pénzügyi felügyeletének vonatkozásában az EKB „*dekoncentrált*” szerveivé alakítja át.

Az SSM keretében az EKB közvetlenül felügyeli a prudenciális szabályok szigorú és részrehajlásmentes érvényesítését és a határokon átnyúló piacok hatékony ellenőrzésének megvalósítását. Ezekkel a feladatokkal kapcsolatban az EKB rendeleteket alkothat, ajánlásokat fogadhat el és határozatokat hozhat. A felügyeleti feladatainak ellátásához az EKB komoly vizsgálati hatáskörökkel is rendelkezni fog, továbbá a ráruházott feladatok ellátása céljából adminisztratív pénzbírságot is kiszabhat.⁶⁴ Az SSM hatálya alá tartozó hitelintézetek tekintetében az EKB hatáskörébe fog tartozni a hitelintézetek engedélyezése, a befolyásszerzés vizsgálata, a prudenciális intézkedéseket meghatározása, vagy a felügyeleti felülvizsgálatok lefolytatása. Ezek mind olyan hatáskörök, amelyeket jelenleg a nemzeti felügyeleti hatóságok gyakorolják, és amelyek gyakorlását az SSM rendelet emeli európai uniós szintre.

Az SSM keretében ellátandó feladatok végrehajtására létrejön az EKB belül egy új szervezeti egység, az ún. Felügyeleti Testület (*Supervisory Board*). A Testület tagja az elnök és az alelnök, az EKB kinevezett négy képviselője, valamint a mechanizmusban részt vevő tagállamok illetékes nemzeti hatóságainak egy-egy képviselője. A Testület minden tagja az Unió egészének érdekében jár el. Fontos, hogy a Testület nem rendelkezik igazi döntési kompetenciával, ugyanis csak az EKB-ra ruházott felügyeleti feladatokhoz kapcsolódó előkészítési munkát végzi el az SSM rendelet alapján. A teljes mértékben kidolgozott határozattervezeteket a Testület nyújtja be az EKB *Kormányzótanácsának*, melyeket ez utóbbinak kell elfogadnia az EKB által megállapítandó eljárás szerint. Ezzel párhuzamosan az SSM rendelet részletes szabályokat rögzít a felügyeleti tevékenység monetáris politikától való elkülönítése érdekében, amelyek hatáskörüket megkérdőjelezi a Kormányzótanács döntési pozíciója.⁶⁵

A Bankunió második pillérét képező SRM két további (szabályozási) pillérre bontható. Az első pillér az SRM rendelet és az SRM irányelv, amelyet 2014. július 14-én és 15-én fogadott el a Tanács. Ezek az uniós aktusok rendezik az egységes szanálási mechanizmuson belüli funkciókat, eljárásokat, (szanálási tervezés, korai beavatkozás, szanálási célok, elvek stb.), valamint az intézményi keretre vonatkozó rendelkezéseket. Második pillér az *Egységes Bankszanálási Alap* létrehozására vonatkozó különös szabályokat összefogó

⁶¹ Ld.: COM (2012) 511 Javaslat – A Tanács rendelete az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról (továbbiakban: Javaslat).

⁶² A tagállamok mellett a tudományos világ képviselői is elleneztek a teljes centralizációt. L. Lannoo, Karel: The roadmap to Banking Union: A call for consistency, in *CEPS Commentary* 2012. 4-5. o.

⁶³ Móra Mária: Mit ér a bankunió fiskális integráció nélkül? in *Hitelintézeteti Szemle*, Vol. 12. No. 4. (2013) 328. o.

⁶⁴ Az SSM-ről ld. részletesebben: Ferran, Eilis – Babis, Valia: The European Single Supervisory Mechanism, in *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper*, No. 10/2013.

⁶⁵ A monetáris politika és a pénzügyi felügyeleti tevékenység elválasztásának okairól ld.: Kálmán, János: Toward the European Federation? Reform Processes in the Financial Stability System of the European Union, especially to the Early Concept of European Bankunion, in *US-China Law Review*, Vol. 10. No. 1. (2013) 46-67. o.

kormányközi megállapodás.⁶⁶

Az SRM irányelvnek megfelelően a tagországoknak ún. *szanálási hatóságokat* kell létrehozniuk, vagy kijelölniük. Ez lehet a központi bank, valamelyik felügyeleti hatóság, a pénzügyminisztérium, vagy külön erre a célra létrehozott hatóság. Magyarországon a Magyar Nemzeti Bank fogja ellátni a szanálási hatósági feladatokat. Az SRM lényegét tekintve egy többszereplős, komplex rendszert fog alkotni, amelyben részt vesz (1) az EKB, mint az SSM felügyeleti hatósága; (2) a résztvevő tagállamok szanálási hatóságainak képviselőiből álló Egységes Szanálási Testület, mint döntés-előkészítő; (3) a Bizottság vagy a Tanács, mint végső döntéshozó, valamint a (4) az Egységes Szanálási Alap, mint a szanálási költségek finanszírozója. Ehelyütt fontos kiemelni, hogy az Egységes Szanálási Testület létrehozatalának jogalapja – ahogy szinte a teljes felügyeleti reformfolyamatnak – az EUMSZ. 114. cikke, amelyet a tanulmány következő részében elemzek részletesen.

Az SRM egyik legfontosabb újítása az ún. adósságleírési eszköz (*bail-in tool*) bevezetése. A *bail-in* lényege, hogy a bank feltőkésítésére a részvényesek kizorításával vagy részesedésük felhígításával („*haircut*”) kerül sor, a hitelezői követeléseket pedig leírják, csökkentik vagy részvényekké alakítják át. Ennek célja, hogy a csőd közeli állapotban lézõ pénzügyi intézmény stabilizálásának költségeit ne kizárólag az adófizetõk viseljék, hanem a részvényesek és a hitelezõk is.

Az uniós betétbiztosítás jelenleg részben harmonizált területnek tekinthetõ. A minimális kártalanítási összeg 2009 óta egységesen 100.000 euró az Unió tagállamaiban. A CDGS nem tekinthetõ kiemelt jelentőségûnek a Bankunió jelen stádiumában, a prioritás az elsõ két pillér beindítása. Emiatt a CDGS nem képezi a továbbiakban a tanulmány tárgyát.

4. Az integráció nevében, vagyis a jogi keretek lazítása és a Meroni-doktrína átértelmezése

Ahogy ez a fentiekbõl is látszik, az Európai Unió, válság utáni jogalkotási tevékenységét a pénzügyi piac szabályozásával és felügyeletével kapcsolatban erõtéljes feladat- és hatásköri centralizációs törekvés jellemezte és jellemzi még ma is a másodlagos (de nem az elsõdleges) jogban. Éppen ezért a legnehezebben megválaszolható és egyben legfontosabb kérdés, hogy jogi szempontból milyen korlátok között érvényesülhetnek e törekvések? Milyen mértéket érhet el a jelenlegi jogi keretek között a centralizáció vagy szebben kifejezve az integráció? Mi az a pont, amely után a jelenlegi alapító szerzõdések keretét átlépi az integráció?

A *centralizáció (integráció) mozgásterét, határait az elsõdleges jog hatáskör-átruházásra vonatkozó szabályai, valamint a bíróság esetjoga jelöli ki*. Az EUSz. 5. cikke kimondja – az Európai Unió közjogi keretének egyik legfontosabb szabályaként –, hogy az Unió hatásköreinek elhatárolására a *hatáskör-átruházás elve* az irányadó. A hatáskör-átruházás elvének megfelelõen az Unió *kizárólag* a tagállamok által a Szerzõdésekben *ráruházott hatáskörök határain belül jár el (principle of conferral)* a Szerzõdésekben foglalt célkitûzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerzõdések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.⁶⁷ Az elv tehát kifejezi, hogy a tagállamok továbbra is megmaradnak a Szerzõdések urainak, továbbra is õk az állami szuverenitás birtokosai.⁶⁸ A ráruházott hatáskörök elvébõl fakad, hogy a másodlagos jogalkotás során meg kell jelölni azt az uniós jogi rendelkezést (*jogalapot*), amely alapján az aktust elfogadták. A jogalap jogsértõ megválasztásáról (*ultra vires*), valamint az aktus megsemmisítésérõl való döntés a bíróság kizárólagos hatásköre az EUMSZ. 263. és 264. cikke alapján. A ráruházott hatáskörökkel kapcsolatban további fontos kérdés, hogy a tagállamok kire ruházzák át hatásköreik egy részét, így az EUSz. 17. cikkének (1) bekezdése szerint a *Bizottság gondoskodik* a Szerzõdések, valamint az intézmények által a Szerzõdések alapján *elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról*. (...) A Szerzõdésekben meghatározott feltételek szerint koordinatív, *végrehajtó* és *igazgatási* feladatokat lát el. Vagyis – mintegy hatalommegosztási szabályként – az EUSz. 17. cikke a Bizottságot jelöli ki az (elsõdleges és másodlagos) uniós jog végrehajtására, meghatározott feltételek mellett.

Az Európai Unió feladatainak bõvülésével párhuzamosan létrejött az intézmények alatti szervek szintje, ezek közül is kiemelendõ az ún. európai hivatalok (*agencies*) diffúz rendszere. A szervezeti terebélyesedésre reagálva létrejött a *hatáskör-átruházás* – ráruházott hatáskörök elvén belüli – *második szintje*, amely az Unió szervezetrendszerén belüli hatáskör-átruházásként értelmezhetõ. Két különbözõ esetkört is

⁶⁶ Ld.: Kreiszig Brigitta: *Bankunió pillérrel pillérre 2. rész: Az Egységes Bankszanálási Mechanizmus*, Lendület HPOPs Kutatócsoport, 2014. <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/04/bankunio-pillerrol-pillerre-2-resz> (2014.07.21.).

⁶⁷ Az EUSz. megfogalmazásából világosan kirajzolódik, hogy a tagállamok mindenképpen biztosítani akarták a szuverenitásuk védelmét az uniós aktivizmussal szemben, annak kizárásával, hogy a jövõben véletlenül se születhessenek elõre meg nem határozott területeken uniós normák.

⁶⁸ Várnay Ernõ – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*, 2010, Complex, Budapest, 183. o.

megkülönböztethetünk ezen a szinten. Egyrészt az uniós jogalkotó által a Bizottságra ruházott hatásköröket, másrészt azoknak a hatásköröknek az átruházását, amelyeket eredetileg a Szerződések ruháztak a Bizottságra.⁶⁹ Az első esetet maga az EUMSZ. 290. és 291. cikke rendezi, amellyel kapcsolatban szintén fontos megemlíteni, hogy megsértésükről, valamint az aktus megsemmisítéséről való döntésre szintén kizárólag a bíróság jogosult az EUMSZ. 263. cikke alapján. A második eset feltételeiről az elsődleges jog nem rendelkezik, annak szabályait a bíróság esetjoga (az ún. Meroni-doktrína) alakította ki.

A centralizációs (integrációs) törekvések határát tehát egyrészt a ráruházott hatáskörök elve – amely szerint az Unió csak olyan hatásköröket gyakorolhat, amelyeket a tagállamok rá az alapító szerződések által, saját szuverenitásukat korlátozva, átruháztak – valamint ennek folyományaként a másodlagos jogalkotáshoz szükséges megfelelő jogalap léte határozza meg. Másrészt a centralizáció (integráció) határait képezi az uniós szervezetrendszeren belüli hatáskör-átruházás EUMSZ. 290. és 291. cikkében foglalt kerete, amellyel kapcsolatban az elsődleges kérdés, hogy zárt felhatalmazási rendszernek tekinthető-e? Harmadrészt, pedig a Bizottság hatásköreinek átruházására vonatkozó bírósági esetjog is jogi korlátok közé szorítja az integráció mélyülését. A válság hatására létrehozott európai pénzügyi felügyeleti architektúra terjedelmét mind a három korlát érintette és a bíróság jogértelmezése – ahogy ezt látni fogjuk a továbbiakban –, *az integráció nevében erőteljesen ki is tágította a hatáskörök centralizációjának jogi korlátait.*

Az európai pénzügyi felügyeleti rendszer átalakításának uniós jog általi megengedhetőségét Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága tette kérdésessé az Európai Unió Bírósága előtt, a short ügyletekkel kapcsolatos ESMA hatáskör megsemmisítésére irányuló keresetében. Annak ellenére, hogy a keresetben Nagy-Britannia kizárólag egy hatásköri szabállyal – és nem az új felügyeleti rendszer egészével – kapcsolatban tette vita tárgyává a centralizációs törekvések jogi korlátait, a bíróság döntése a fent részletezett határok tekintetében *mérföldkőnek számít.*

4.1. Az ESMA ügy háttere röviden

A short ügyletek jogi hátterét vizsgálva azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a gazdasági válságot megelőzően nem létezett Uniós szabályozás, és a tagállami szabályozások is meglehetősen eltérő képet mutattak.⁷⁰ 2008 szeptemberében, a pénzügyi válság legsúlyosabb időszakában – egyfajta reakciós pánikban – több uniós tagállam és az USA illetékes hatóságai intézkedéseket fogadtak el a shortolás korlátozása vagy betiltása érdekében.⁷¹

A pánikszerű szabályozási hullám azonban ugyanolyan káros lehet a pénzügyi piacok működésére nézve, mint a szabályozatlanság, ugyanis a tagállamok eltérő (nem egységes) szabályozása korlátozza a felügyelet és a bevezetendő intézkedések hatékonyságát, szabályozási arbitrázshoz vezet, zavarokat idézhet elő a piacokon, valamint több költséget és nehézséget jelenthet a piaci szereplők számára.⁷²

Felismerve az eltérő szabályozásban rejlő további rendszerkockázatokat a Bizottság javaslatára megszületett az Európai Parlament és a Tanács 236/2012/EU rendelete (a továbbiakban: R.), amely a short ügyletekkel kapcsolatos előírásokat és hatásköröket illetően kísérel meg fokozott összhangot és egységességet biztosítani a tagállamok között a kivételes körülmények fennállása esetén meghozandó intézkedések tekintetében.

A R. 28. cikke alapján az ESMA bizonyos meghatározott körülmények fennállása esetén fokozott *tájékoztatási kötelezettséget írhat elő* valamely pénzügyi eszközzel vagy valamely pénzügyieszköz-kategóriával kapcsolatban nettó rövid pozíciókkal rendelkező természetes vagy jogi személyek számára, illetve bizonyos feltételek fennállta esetén *megtilthatja vagy feltételekhez kötheti*, hogy természetes vagy jogi személyek short ügyletet vagy egyéb ügyletet kössenek.

Az ESMA kizárólag akkor hozhatja meg ezeket a határozatokat, ha *a.)* ezek az intézkedések a pénzügyi piacok szabályos működését és integritását, vagy az Unió pénzügyi rendszere egészének vagy egy részének stabilitását fenyegető veszély kezelésére irányulnak, és *határokon átnyúló* következmények merülnek fel; és *b.)* egy illetékes hatóság sem hozott intézkedést a veszély kezelésére, vagy az egy vagy több illetékes hatóság

⁶⁹ Lafarge, Francois: The legal basis and the legal constraints of EU agencies (and the transformation of the executive function in the EU), in Ongarno, E. (szerk.): *EU Agencies*, Palgrave MacMillan, 2013. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2249873 (2014.07.21.).

⁷⁰ L. Payne, Jennifer: The Regulation of Short Selling and Its Reforms in Europe, in *European Business Organization Law Review*. Vol. 13. Issue 3. (2012) 429. o.

⁷¹ Beber, A. – Pagano, M.: Short-Selling Bans Around the World: Evidence from the 2007–09 Crisis, in *The Journal of Finance*, Vol. 68. Issue 1. (2013), 343. o.

⁷² L. COM 2010 (482) Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a short ügyletekről és a hitel-nemteltjesítési csereügyletekkel kapcsolatos egyes szempontokról, 2. o.

által meghozott intézkedések *nem kezelik megfelelően a veszélyt*. A R. 28. cikkében meghatározott hatáskör *hierarchikusan felsőbbrendű*, mint a tagállami hatóságok döntései, ugyanis az ESMA által ennek a cikknek megfelelően *elfogadott intézkedés elsőbbséget élvez az illetékes hatóságok által hozott bármely korábbi intézkedéssel szemben*.

Az Egyesült Királyság (e részben a továbbiakban: Felperes) 2012. június 1-én nyújtott be keresetet az Európai Unió Bíróságához, amelyben az EUMSZ. 263. cikke alapján kérte a R. 28. cikkének megsemmisítését. A Felperes keresetében négy jogalapot is megjelölt, amely – szerinte – megalapozza a R. 28. cikkének, vagyis az ESMA rendkívüli körülményekkel kapcsolatos beavatkozási hatásköreinek megsemmisítését.

A keresetlevélben hivatkozott arra, hogy *egyrészt* a R. 28. cikke megsérti a Meroni ügyben,⁷³ a Bíróság által kimondott alapelvet, miszerint csak pontosan meghatározott végrehajtási feladatok ruházhatóak át, amelyek nem igényelnek diszkrecionális hatásköröket. *Másrészt*, a R. 28. cikke arra kívánja feljogosítani az ESMA-t, hogy – a Romano ügyben⁷⁴ kimondottakkal ellentétesen – általános hatállyal bíró, normatív erejű intézkedéseket írjon elő. *Harmadrészt*, a R. 28. cikke az ESMA-t általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására irányuló jogkörrel kívánja felruházni, holott az EUMSZ 290. és 291. cikke értelmében a Tanács a Szerződések alapján nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy az e rendelkezések hatálya alá nem tartozó egyszerű ügynökséget ilyen jogkörrel ruházzon fel. Végül *negyedrész*t, ha és amennyiben akként lehetne értelmezni a R. 28. cikkét, hogy az az ESMA-t természetes vagy jogi személyekre irányuló egyedi intézkedések meghozatalára jogosítja fel, a Felperes szerint az meghaladná az EUMSZ 114. cikkben a jogalkotóra ruházott jogköröket, vagyis a beavatkozási hatáskör előírásához az EUMSZ 114. cikke nem tekinthető megfelelő jogalapnak.

Ahogy *Fekete Balázs* is kiemeli „látható, a felperesek érveinek gyújtópontjában az a meggyőződés állt, hogy a 28. cikk olyan széleskörű diszkrecionális hatáskört biztosít az EEPH-nak (*szerző: ESMA-nak*), mely átruházása egyes alapszerződési rendelkezések, illetve a kialakult bírói gyakorlat miatt is jogellenes.”⁷⁵ A konkrét hatáskör érvényességén kívül a bíróságnak mindegyik, fent részletezett, a centralizáció határait kijelölő *elvi jelentőségű jogértelmezési kérdésben* állást kellett foglalnia, ebből fakad az ESMA ügy rendszerszintű jelentősége („*systematically*” *importance*⁷⁶). Ezeket az elvi jelentőségű kérdéseket nem az ítéletben⁷⁷ rögzített sorrendben, hanem a tanulmány logikai sorrendjét követve tekintem át.

4.2. Az integráció nevében I. – a jogalap kérdése

Az első elvi jelentőségű kérdés tehát a R. 28. cikkében foglalt hatáskör jogalapjaként meghatározott EUMSZ. 114. cikkére és a harmonizációs intézkedések fogalmának értelmezésére vonatkozott. Az EUMSZ. 114. cikke – amely cikk egyúttal az ESFS, sőt az SRM létrehozásának jogalapját is képezi – alapján, *ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a 26. cikkben meghatározott célkitűzések megvalósítására a következő rendelkezéseket kell alkalmazni. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elfogadja azokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése*.

A Felperes szerint a R. 28. cikke nem arra ad hatáskört az ESMA részére, hogy természetes vagy jogi személyeknek címzett egyedi intézkedéseket fogadjon el. Éppen ellenkezőleg, az említett rendelkezés alapján elfogadható intézkedések általános hatállyal rendelkeznek. A Felperes úgy vélte továbbá, hogy ha mégis úgy kell tekinteni, hogy a R. 28. cikke hatáskört ad az ESMA számára arra, hogy határozatokat címezzen természetes vagy jogi személyek részére, e cikk túlmegy az EUMSZ. 114. cikkben körülírt hatáskörökön. Az EUMSZ. 114. cikke ugyanis nem hatalmazza fel az uniós jogalkotót arra, hogy általános hatályt nélkülöző egyedi határozatokat hozzon, és azt sem engedélyezi a számára, hogy a Bizottságra vagy valamely uniós szervezetre ruházza az ilyen határozatok elfogadásának hatáskörét. Az elvi jelentőségű

⁷³ European Court of Justice (1958): „*Meroni v. High Authority*” (Case 9/56).

⁷⁴ European Court of Justice (1981): „*Giuseppe Romano v. Institut national d'assurance maladie-invalidité*.” (C-98/80).

⁷⁵ Ld. Fekete Balázs: *Az Európai Értékpapír-piaci Hatóság rendkívüli válsághelyzetben alkalmazható beavatkozási hatásköre nem ellentétes az uniós jogrend követelményeivel*, Lendület HPOPs Kutatócsoport, 2014. <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/02/europai-ertekpapir-piaci-hatosag> (2014.07.21.).

⁷⁶ Marjosola, Heikki: Case C-270/12 (UK v Parliament and Council) – Stress Testing Constitutional resilience of the Powers of EU Financial Supervisory Authorities – A Critical Assessment of the Advocate General’s Opinion, in *EUI Working Paper Law* 2014/02, 4. o.

⁷⁷ C-270/12. *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union – Judgement (European Court of Justice)*, 22 January 2014 (a továbbiakban: Ítélet).

kérdés tehát akként tehető fel, hogy a pénzügyi intézményeknek címzett azon határozatok, amelyek elsőbbséget élveznek az illetékes nemzeti hatóságok által hozott határozatokkal szemben, úgy tekinthetők-e, mint az EUMSZ. 114. cikk értelmében vett harmonizációs intézkedések? A kérdés elvi jelentőségét mutatja, hogy az ügyben eljáró főtanácsnok (*Niilo Jääskinen*) és a bíróság eltérő elvi álláspontra helyezkedett.

A Főtanácsnok indítványában,⁷⁸ az ENISA ügyben⁷⁹ hozott ítéletre hivatkozva a bírósági esetjog alapján megállapította, hogy az uniós jogalkotó mérlegelése alapján szükségesnek mutatkozhat a harmonizációs folyamat „olyan helyzetekben” történő megvalósításához való hozzájárulás feladatával megbízott közösségi szerv létesítése, „amelyekben az e rendelkezésen alapuló jogi aktusok egységes végrehajtásának és alkalmazásának elősegítése érdekében kötelező erővel nem rendelkező kísérő vagy keretintézkedések elfogadása tűnhet megfelelőnek.” Fontos továbbá, hogy az ENISA ügyben a bíróság azt is kimondta, hogy az EK 95. cikk (jelenleg az EUMSZ. 114. cikk) szövegében semmiből nem vonható le az a következtetés, hogy a közösségi jogalkotó által e rendelkezés alapján elfogadott intézkedéseknek kizárólag a tagállamok lehetnének a címzettjei. Vagyis az EUMSZ. 114. cikke jogalapot biztosít arra, hogy az ez alapján elfogadott aktusok címzettjei akár természetes, akár jogi személyek lehessenek. A Főtanácsnok megállapította, hogy az *ESMA R. 28. cikke szerinti döntéshozatali hatásköre azonban kevés hasonlóságot mutat a Bíróság által az ENISA ügyben hozott ítéletben leírt intézkedésekkel*. Először is, a R. 28. cikke alapján hozott határozatok kötelező erejűek, míg a Bíróság az ENISA ügyben kötelező erővel nem rendelkező intézkedéseket vizsgált. Ez önmagában véve nem kifogásolható, ugyanakkor nehéz elképzelni, hogy a R. 28. cikke szerinti hatáskör gyakorlása hogyan járulhat hozzá a Bíróság által az ENISA ügyben hozott ítéletében leírt jellegű harmonizációhoz. *E hatáskör funkciója sokkal inkább az, hogy a R. 18., 20. és 22. cikkében szereplő végrehajtási hatáskört nemzeti szintről uniós szintre emelje*, ha nézeteltérés áll fenn az ESMA és az illetékes nemzeti hatóság, illetve több nemzeti hatóság között.⁸⁰ A Főtanácsnok tehát megállapítja, hogy a R. 28. cikke aktiválásának eredménye nem harmonizáció vagy a tagállamok szintjén egységes gyakorlat elfogadása, hanem a R. szerinti nemzeti döntéshozatal helyettesítése uniós szintű döntéshozattal, ezért túlterjeszkedik az EUMSZ. 114. cikkében foglalt felhatalmazáson.⁸¹

A bíróság eltérve a Főtanácsnok indítványától, azt vizsgálta, hogy az EUMSZ. 114. cikkében foglalt két feltétel teljesül-e a R. 28. cikkének vonatkozásában. Vagyis egyrészt a R. 28. cikke szerinti hatáskör *a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedésnek minősül-e*, valamint másrészt annak *tárgya a belső piac megteremtése és működése-e*.

Elsőként megállapította a bíróság, hogy a „közelítésére vonatkozó intézkedések” kifejezéssel az EUMSZ. alkotói – a harmonizálandó terület általános összefüggései és sajátos körülményei függvényében – mérlegelési mozgásteret kívántak biztosítani az uniós jogalkotó számára a közelítésnek a kívánt eredmény elérése céljából legmegfelelőbb módját illetően, különösen azokban a tárgykörökben, amelyeket összetett technikai sajátosságok jellemeznek.⁸² A bíróság e tekintetben pontosította, hogy e mérlegelési mozgásteret *különösen abból a célból alkalmazható, hogy megválasszák a harmonizáció legmegfelelőbb módját*, amennyiben a szándékolt közelítés magas szintű és specializált technikai vizsgálatokat kíván meg, valamint egy különös területre vonatkozó tudományos fejlődés figyelembevételét igényli.⁸³ A bíróság érvelését tovább folytatva, ebből következően, az uniós jogalkotó a közelítési technika megválasztása során és az EUMSZ. 114. cikkben említett intézkedések kapcsán őt megillető mérlegelési mozgásteret figyelembe véve *olyan hatásköröket ruházhat az Unió valamely szervére vagy hivatalára, amelyek célja a kívánt harmonizáció végrehajtása*. Ez az eset áll elő különösen akkor, ha a *meghozandó intézkedéseknek szakmai szakértelemre és különös technikára, valamint az említett jogalany reagálási képességére kell támaszkodniuk*.⁸⁴

A bíróság nyilvánvalóvá tette, hogy a pénzügyi piacok megfelelő működésére és integritására, vagy az Unió pénzügyi rendszerének stabilitására irányuló célok eléréséhez szükséges, ezek biztosítására képes megfelelő mechanizmusok, ha szükséges, akkor *a piaci szereplőkre vonatkozó közvetlen döntések formáját is*

⁷⁸ C-270/12. *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union – Opinion of Advocate General*, 12 September 2013. (a továbbiakban: Indítvány).

⁷⁹ C-217/04. *United Kingdom v. European Parliament and Council*, 2 May 2006.

⁸⁰ Indítvány 50. pont.

⁸¹ A Főtanácsnok megjegyzi azonban, hogy a R. 28. cikkében foglalt beavatkozási hatáskör számára az EUMSZ. 352. cikke (az ún. *rugalmassági klauzula*) megfelelő jogalapot biztosíthat, ebben az esetben azonban a Tanács egyhangúlag jár el.

⁸² Ítélet 102. pont.

⁸³ Ítélet 103. pont.

⁸⁴ Ítélet 105. pont.

*felölthetik.*⁸⁵ Az uniós jogalkotó szerint helyénvaló tehát közös szabályozási keretet meghatározni a short ügyletekkel és a hitel-nemteljesítési csereügyletekkel kapcsolatos előírásokat és hatásköröket illetően és fokozott összhangot és egységességet biztosítani a tagállamok között a kivételes körülmények fennállása esetén meghozandó intézkedések tekintetében. Következésképpen az említett ügyletekre vonatkozó szabályok harmonizációjának célja a belső piac megfelelő működését gátló akadályok kialakulásának, valamint annak megakadályozása, hogy a tagállamok továbbra is egymástól eltérő intézkedéseket alkalmazzanak. Ezekre figyelemmel a bíróság értelmezésében a R. 28. cikkében foglalt hatáskör megfelel az EUMSZ. 114. cikkében foglalt kritériumoknak.

A döntés jelentősége a centralizáció határaival kapcsolatban abban érhető tetten, hogy a bíróság értelmezése szerint, „az uniós szervek hatáskörgyakorlása olyan általános, uniós érdeken alapul, mely természetében és minőségében is különbözik a tagállami önálló érdekektől, és nem valósítható meg kizárólag a tagállami hatóságok együttműködésével.”⁸⁶ Ezért a közvetlen európai uniós beavatkozást (felügyeletet) biztosító hatáskörök, a jelentősen integrált európai pénzügyi piacok működése kapcsán, összeegyeztethetőek az EUMSZ. 114. cikkével és – a Főtanácsnoki indítvánnyal szemben, amely megpróbált korlátokat állítani „a közelítésre vonatkozó intézkedés” fogalmának alkalmazásához – nem szükséges hozzájuk az EUMSZ. 352. cikkében foglalt egyhangú döntéshozatal. Az EUMSZ. 114. cikkének ilyen irányú értelmezése utat nyit (nem csak) a pénzügyi piacok európai felügyeleti rendszerének további integrálódása felé. Ezen kívül „a közelítésre vonatkozó intézkedés” ilyen széles körű értelmezése lényegében meghatározhatatlanná teszi azoknak az intézkedéseknek a körét, amelyek a fogalom alá vonhatóak, amellyel a legalitás elve sérülhet.⁸⁷

4.3. Az integráció nevében II. – az EUMSZ. 290. és 291. cikkének értelmezése

Az Egyesült Királyság érvelése szerint mivel az EUMSZ. 290. cikke és 291. cikke körülhatárolja azon körülményeket, amelyek mellett a Bizottságra bizonyos hatáskörök átruházhatók, a Szerződések semmilyen hatáskört nem biztosítanak a Tanács részére annak érdekében, hogy olyan hatásköröket ruházzon valamely uniós szervezetre, mint amelykről a R. 28. cikke rendelkezik. A bíróságnak tehát abban kellett állást foglalni, hogy a Lisszaboni Szerződéssel az ún. *komitológia rendszer helyébe lépő* jogi keretek zárt rendszert képeznek-e, vagyis az EUMSZ. megalkotói az EUMSZ. 290. és EUMSZ. 291. cikkében kívánták-e létrehozni az egyetlen olyan jogi keretet, amely bizonyos átruházott és végrehajtási hatásköröknek kizárólag a Bizottság – kivételesen a Tanács – részére történő biztosítását teszi lehetővé, vagy pedig az uniós jogalkotó ilyen hatáskörök uniós szervek vagy hivatalok részére történő átruházásának más rendszereit is tervbe veheti.

„Az uniós jog érvényre juttatásának nélkülözhetetlen eszköze az átruházott hatáskör gyakorlása, valamint a megfelelő végrehajtási intézkedések meghozatala, ami feltételezi az EUMSZ. új rendelkezéseinek egységes értelmezését.”⁸⁸ Az EUMSZ. 290. cikke alapján a jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják. Az EUMSZ. 291. cikkének (1) bekezdése leszögezi, hogy a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket elsődlegesen a tagállamok fogadják el a nemzeti jogukban. A (2) bekezdés pedig kimondja, hogy, ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, illetve különleges és kellően indokolt esetekben, valamint az EUMSZ. 24. és 26. cikkében előírt esetekben a Tanácsra. A 290. cikk értelmében csak általános hatályú aktusok elfogadására jogosítható fel a Bizottság, míg a 291. cikk alapján a Bizottság (bizonyos esetekben a Tanács) egyedi intézkedéseket és általános hatályú aktusokat egyaránt alkalmazhat az uniós kötelező jogi aktusainak egységes végrehajtása érdekében.⁸⁹ A 290. cikktől eltérően a 291. cikk szerinti végrehajtási jogi aktusok tekintetében a fő alkotmányos szempont a tagállamok uniós jog végrehajtása terén fennálló elsődleges hatáskörének tiszteletben tartásához kapcsolódik, valamint a végrehajtási szerep betöltése során a

⁸⁵ Rapassi, René: Assessment of the Judgement of the European Court of Justice in Case 270/12, United Kingdom v Council and European Parliament. Impact of this judgement on the proposal of the SRM regulation. <http://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2014/01/Assessment-ECJ-Case-C-270-12-and-relevant-for-the-SRM1.pdf> (2014.07.21.).

⁸⁶ Fekete: i.m.

⁸⁷ Babis, Valia: The Power to Ban Short-Selling: The Beginning of a New Era for EU Agencies? in *Legal Studies Research Paper Series*, No. 27/2014. 2. o.

⁸⁸ Osztoivits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződések magyarázata 3.* 2011, Complex, Budapest, 3099. o.

⁸⁹ Ua. 3105-3106. o.

Tanács és a Bizottság közötti intézményi egyensúlyhoz.⁹⁰

A gondolatmenetet tovább folytatva fontos kiemelni, hogy a 291. cikk esetében *expressis verbis* sem lehet a végrehajtási hatáskör címzettje egy európai hivatal. Ezt a Főtanácsnoki indítvány is figyelembe veszi, ugyanis kimondja, hogy az EUMSZ. 291. cikke, az EUMSZ. 290. cikkhez hasonlóan, nem utal az ügynökségekre, mint olyan jogalanyokra, amelyekre uniós szinten végrehajtási hatáskör ruházható. Ugyanakkor, tekintettel arra, hogy a végrehajtási hatáskör nem terjed ki a jogalkotási aktusok módosítására vagy új elemekkel történő kiegészítésére, az Indítvány szerint az alkotmányos alapelvek nem akadályozzák, hogy a jogalkotó ilyen hatáskörrel ruházza fel az ügynökségeket, a Bizottság vagy a Tanács végrehajtási hatáskörrel való felruházása, illetve a végrehajtási hatáskör tagállamoknál hagyása közötti köztes megoldásként.⁹¹ Ezt az érvelést a bíróság is átvette, amikor rögzíti, hogy bár igaz, hogy a Szerződések egyáltalán nem tartalmazzak olyan rendelkezést – így az EUMSZ. 290. és 291. cikke sem –, amely hatásköröknek valamely uniós szerv vagy hivatal részére történő biztosítását írja elő, azonban az EUMSZ. több rendelkezése feltételezi e lehetőség fennállását.⁹² Az EUMSZ. 263. cikke értelmében ugyanis azon uniós jogalanyok, amelyek aktusaira a Bíróság felülvizsgálati hatásköre kiterjed, magában foglalja az Unió „szerveit” és „hivatalait”. Az EUMSZ. 265. cikke szerint vonatkoznak rájuk az intézményi mulasztás megállapítása iránti kereset szabályai. Az EUMSZ. 267. cikke értelmében a tagállamok bíróságai a Bíróság elé terjeszthetnek az e jogalanyok jogi aktusainak érvényességére és értelmezésére vonatkozó kérdéseket. Ezek az aktusok az EUMSZ. 277. cikke címén jogellenességi kifogás tárgyát is képezhetik.

A bíróság rögzítette, hogy a R. 28. cikke olyan területen ruház bizonyos döntési hatásköröket az ESMA-ra, amely különös szakmai és technikai szakértelmet igényel. Ezen hatáskör-átruházás azonban semmi esetre sem az EUMSZ. 290. és az EUMSZ. 291. cikkének a korlátai között értelmezendő, hanem, mint azon szabályösszeg részét képező hatáskör, amely arra irányul, hogy az illetékes nemzeti hatóságok és az ESMA részére beavatkozási hatásköröket biztosítsanak annak érdekében, hogy kezeljék az Unió pénzügyi stabilitását és a piacokba vetett bizalmat fenyegető kedvezőtlen fejleményeket. Ebből az elnagyolt érvelésből azt a következtetést vont le a bíróság, hogy a R. – az e területen elfogadott, más szabályozási eszközökkel együttesen értelmezett – 28. cikke nem tekinthető úgy, mint amely kétségbe vonja az EUMSZ. 290. és EUMSZ. 291. cikkében szabályozott felhatalmazási rendszert.

A bíróság érvelésének hiányosságai valószínűleg abból fakadnak, hogy annak ellenére, hogy egyetértett a Főtanácsnok érvelésével, nem akarta azt az ítélet részévé tenni. A Főtanácsnoki indítvány érvelése szerint a R. 28. cikke azért nem sérti az EUMSZ. 290. és 291. cikkét, mivel a beavatkozási hatáskört közvetlenül az uniós jogalkotó jogalkotási aktusával – az EUMSZ. 290. és 291. cikkén kívüli megoldást választva – ruházta az ESMA-ra. Az uniós jogalkotó valójában tehát nem „átruházó hatóságként” jár el, amikor végrehajtási hatáskörrel ruház fel uniós intézményeket, ügynökségeket vagy egyéb szerveket, hanem a magasabb alkotmányos charta, a Lisszaboni Szerződés által ráruházott saját *jogalkotási hatáskörét gyakorló alkotmányos szereplőként*.⁹³

Az EUMSZ. 290. és EUMSZ. 291. cikkében foglalt átruházás címzettje valóban csak a Bizottság – bizonyos esetben az EUMSZ. 291. cikke esetén a Tanács – lehet, azonban az ítélet érveléséből levezethető, hogy a bíróság értelmezése szerint az EUMSZ. 290. és EUMSZ. 291. cikkében létrehozott jogi keret nem tekinthető az egyedüli rendszernek, amellyel bizonyos átruházott és végrehajtási hatáskörök gyakorlására adható felhatalmazás. Ezzel az érveléssel a bíróság nem kevesebbet mondott ki, mint, hogy az *európai hivatalok valójában az uniós jog végrehajtásának alternatíváit jelentik a tagállamok, valamint az intézmények általi végrehajtás mellett*, még akkor is, ha ez *expressis verbis nem következik az alapító szerződések szövegéből*. A következő pontban ismertetendő, átértelmezett Meroni-doktrína korlátain belül, azokon a területeken, amelyek speciális szakértelmet igényelnek, az uniós jogalkotó szabályozási és végrehajtási hatásköröket delegálhat a speciális szakértelemmel rendelkező európai hivatalokra. A bíróság ezek alapján megkülönbözteti a *hatáskör-átruházás új típusát*, amelyet az alapító szerződések csak indirekt módon ismernek el és, amely címzettjei az európai hivatalok, attól a hatáskör-átruházástól, amely explicit módon szerepel az EUMSZ. 290. és EUMSZ. 291. cikkében.⁹⁴

4.4. Az integráció nevében III. – a Meroni-doktrína átértelmezése

⁹⁰ Indítvány 83. pont.

⁹¹ Indítvány 86. pont.

⁹² Ítélet 79. pont.

⁹³ Indítvány 91. pont.

⁹⁴ Pelkmans, Jacques – Simoncini, Marta: Mellowing Meroni: How ESMA can help build the single market, in *CEPS Commentary*, 3. o. <http://www.ceps.eu/book/mellowing-meroni-how-esma-can-help-build-single-market> (2014.07.21.).

A Meroni ügyben (1958) született ítélet⁹⁵ lényege, hogy a bíróság különbséget tett a pontosan meghatározott végrehajtási hatáskörök között, valamint a széleskörű mérlegelési jogkört magukban foglaló diszkrecionális hatáskörök között. Az előbbieket átruházhatónak, míg az utóbbiakat átruházhatatlannak minősítette a bíróság.

A Meroni ügyben a bíróság rögzítette azokat a kritériumokat, amelyek teljesülésével megengedett a hatáskör-átruházás. Ezek alapján, az átruházó csak akkor delegálhat hatásköröket adminisztratív ügynökségekre: (1) ha, azzal a hatáskörrel maga a delegáló szerv is rendelkezik (általános alapelv); (2) csak pontosan meghatározott végrehajtási feladatok ruházhatóak át, amelyek nem igényelnek széles körű diszkrecionális hatásköröket és, amelyeket az átruházónak továbbra is felügyelete alatt kell tartania; (3) a hatáskör-átruházás nem lehet feltételezett, annak mindig kifejezett döntésben kell megvalósulnia; (4) valamint az átruházás nem zavarhatja meg az intézményi egyensúlyt az európai intézmények között.

A Meroni ügyben hozott döntést számos későbbi ítélet kiegészített, amelyek együtt alkotják az ún. Meroni-doktrínát.⁹⁶ A Romano ügygel vált a hatáskör-átruházásra vonatkozó keretrendszer teljessé, ugyanis a bíróság, már az EGK Szerződés keretén belül egy uniós szervvel kapcsolatban rögzítette a *jogalkotási hatáskör tovább delegálásának általános tilalmát, a széles mérlegelési jogkört biztosító hatáskör-átruházás tilalmát*, továbbá a *hatáskör-átruházás egyéb eseteiben meghatározta a szükséges kritériumrendszert*.

A Meroni ügyben felállított szigorú feltételrendszer, illetve a *széleskörű mérlegelési jogkör átruházásának tilalma* több mint ötven évig tartotta magát, mint a hatáskör-átruházás „alkotmányos” keretrendszere,⁹⁷ amely azonban az új típusú európai hivatalok létrehozatala óta folyamatosan rugalmasabbá vált a bíróság esetjogában is.⁹⁸ Az ESMA ügy lehetőséget teremtett a bíróságnak arra, hogy összefoglalja és újraértelmezze a Meroni-doktrína szigorú szabályait a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett változások kontextusában.⁹⁹

Első lépésként a bíróság megjegyezte, hogy a Meroni ügyben hozott ítéletben említett, szóban forgó szervezetek magánjogi jogalanyok voltak, míg az *ESMA uniós jogalany, amelyet az uniós jogalkotó hozott létre*.¹⁰⁰ Második lépésként rögzítette a bíróság, hogy a Meroni ügyben hozott ítéletben említett, szóban forgó szervezetek részére átruházott hatásköröktől eltérően a R. 28. cikkében említett hatáskörök gyakorlását *olyan különböző kritériumok és feltételek határozzák meg, amelyek behatárolják az ESMA cselekvési körét*.¹⁰¹ Végül pedig kimondta, hogy a R. 28. cikkében említett hatáskörökből nem következik, hogy azok az EUMSZ.-szel összeegyeztethetetlen „széles diszkrecionális jogkört” jelentenek.¹⁰²

Az ítélet érveléséből – tekintettel a Főtanácsnoki indítványban foglaltakra is – felépíthető a hatáskör-átruházásra vonatkozó új Meroni-doktrína. Ez alapján *akkor lehet mérlegelési jogkört is magában foglaló hatáskört átruházni a Bizottságon kívüli más uniós szervezetre, ha (1) ez a szerv uniós jogalany, amelyet az uniós jogalkotó hozott létre (43. pont), (2) az átruházott hatáskörök gyakorlását olyan különböző kritériumok és feltételek határozzák meg, amelyek behatárolják a szerv mérlegelési jogkörét (45. pont), és (3) és az átruházott hatáskörök gyakorlása a hatáskört átruházó hatóság által meghatározott célokra tekintettel bírósági felülvizsgálat tárgya lehet (53. pont)*. Fontos kiemelni, hogy az így átruházott hatáskörök magukban foglalhatnak egyedi döntéseket és általános hatállyal bíró intézkedéseket is.

Látható tehát, hogy a bíróság erőteljesen átértelmezte a hatáskör-átruházás keretrendszerét, figyelemmel a

⁹⁵ Amelyet, annak ellenére, hogy az Európai Szén- és Acélközösséggel kapcsolatban született, a szakirodalom és a bíróság esetjoga is érvényesnek tekintett az Európai Közösségek és az Európai Unió jogrendszerében. Ld. Koen Lenaerts: Regulating the regulatory process: Delegation of powers in the European Community, in *European Law Review*, Vol. 18. No. 1. (1993) 30. o.

⁹⁶ Ld. részletesen Kálmán János: A tilalomtól a rugalmas értelmezésig, avagy a hatáskör-átruházás az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában, in *Studia Juridica et Politica Jaurinensis*, Vol. 2. No. 1. (2014) (megjelenés alatt).

⁹⁷ Craig, Paul: *EU Administrative Law*. 2012, Oxford University Press, Oxford, 155. o.

⁹⁸ A folyamatot ld. részletesen Kálmán (2014): i. m.

⁹⁹ A Lisszaboni Szerződés legfontosabb releváns változása a bírósági felülvizsgálat kiszélesítésében érhetőek tette. Az EUMSZ. 263. cikke kimondja, hogy a Bíróság *megvizsgálja* az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi *aktusok jogszerűségét*. Az EUMSZ. 265. cikk (1) bekezdése értelmében az *intézményi mulasztás* megállapítása iránti kereset az ügynökségek munkájának megtámadására is rendelkezésre áll, és az EUMSZ. 267. cikk (1) bekezdésének b) pontja biztosítja, hogy az *érvényesség nemzeti bíróságokon keresztüli felülvizsgálata* az ügynökségek tekintetében is elérhető legyen. Az ügynökségek uniós bírósági rendszerbe történő bevonása az EUMSZ. 277. cikk szerinti, az általános hatállyal bíró jogi aktusokkal szemben elérhető *jogellenességi kifogás* tekintetében történő említésükkel teljesebbé válik. *Vagyis az európai ügynökségek tevékenysége felett kiteljesedett a bírói kontroll, amely teljesen hiányzott a Meroni-ügyben hozott ítélet idején.*

¹⁰⁰ Ítélet 43. pont.

¹⁰¹ Ítélet 45. pont.

¹⁰² Ítélet 54. pont.

bíróági felülvizsgálat széleskörű megteremtésére, amely – összecsengve a szakirodalmi véleményekkel¹⁰³ – oka fogyottá teszi a Meroni ügyben lefektetett szigorú követelmények fenntartását. Egyúttal a bíróság elvetette a pontosan meghatározott végrehajtási hatáskörök, valamint a széleskörű mérlegelési jogkört magukban foglaló diszkrecionális hatáskörök közötti különbséget azzal, hogy feloldotta széles mérlegelési jogkört biztosító hatáskör-átruházás tilalmát. A Meroni-doktrína átértelmezését a szakirodalom számos képviselője is üdvösnek tartja, hiszen az új keretrendszer sokkal jobban illeszkedik az Unió jelenlegi fejlődési ívéhez.¹⁰⁴

5. Következtetések

Az ESFS az Európai Unió gazdasági válság által „kikényszerített” reformfolyamatainak első lépéseként jött létre. A bankrendszer mentőcsomagjai azonban olyan mértékben terhelték meg a tagállamok költségvetését, amely a szuverén adósságválsághoz, valamint az euró kilengéséhez vezetett. A reformfolyamatok tehát továbbgyűrűztek az egyre szorosabb integráció irányába, felvetve egyúttal a kérdést: milyen Európai Uniót akarunk? Európai Egyesült Államokat föderális berendezkedéssel, vagy Nemzetek Európáját megerősített tagállami pozícióval, politikai integráció nélkül? Mindegyik jövőkép mellett és ellen is lehet számos érvert felsorakoztatni, azonban az intézményi változások áttekintésével láthatóvá válik, hogy a Bankunió létrehozatala nem az uniós kompetenciák gyengítését, hanem drasztikus erősítését vonja maga után. A Bankunió és elsődlegesen annak a második pillérét képező SRM működésének beindulása megfelelő finanszírozási háttér kiépítése nélkül nem tudja a tervezett céljait elérni, ezért szükséges az integráció további mélyítése a fiskális politika közelítésével, amelynek pedig már egyenes következménye és kívánalma is a demokratikus legitimitáció hiányának orvoslása, ami már a politikai unió irányába hat. Lehet vitatkozni az Európai Unió jövőképén, de a döntéshozók a reformfolyamatok elindításával letették a voksukat az egyik út mellett. Az integráció mélyítésének védelmében a bíróság is jeleskedik és, ahogy a tanulmányban kifejtésre került az alapító szerződések rendelkezéseit a lehető legszélesebbre tágították a reformok eredményeinek fenntartása érdekében. Azonban integrációbarát értelmezéssel nem lehet minden kérdést megoldani és a legalitás elvének gátat kell szabni az alapító szerződések rendelkezéseinek – elsősorban az EUMSz. 114. cikkének, amely a reformok magját képezi – korlátlan kitágításával szemben. Az Európai Unió továbbra is a ráruházott hatáskörök elvén alapul, hiszen nem tekinthető szuverén államnak, ezért az új intézményi reformok stabilitásának biztosítása érdekében – még a további reformok előtt – meg kell teremteni azok megfelelő szerződéses alapját.

Felhasznált irodalom

1. Alford, Duncan: The Lamfalussy Process and EU Bank Regulation: Another Step on the Road to Pan-European Bank Regulation? in *Annual Review of Banking & Finance Law*, Vol. 25. (2006).
2. Amber, Tim – Saltierl, Miles: Bank Regulation: Can We Trust the Vickers Report? Adam Smith Institute, 2011. Elérhető: http://www.adamsmith.org/sites/default/files/re_sources/banking-reform.pdf (2014.07.21.).
3. Babis, Valia: The Power to Ban Short-Selling: The Beginning of a New Era for EU Agencies? in *Legal Studies Research Paper Series*, No. 27/2014.
4. Beber, A. – Pagano, M.: Short-Selling Bans Around the World: Evidence from the 2007–09 Crisis, in *The Journal of Finance*, Vol. 68. Issue 1. (2013).
5. Craig, Paul: *EU Administrative Law*. 2012, Oxford University Press, Oxford.
6. de Haan, Jakob – Oosterloo, Sander – Schoenmaker, Dirk: *European Financial Markets and Institutions*. 2009, Cambridge University Press, Cambridge.
7. Emmenegger, Susan: Procedural Consumer Protection and Financial Market Supervision, in *EUI Working Papers Law* No. 2010/05. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1616322 (2013.05.27.).
8. Fahely, Elaine: Does the Emperor have financial crisis clothes? Reflections on the legal basis of the European Banking Authority, in *The Modern Law Review*, Vol. 74. No. 4. (2011).
9. Fekete Balázs: *Az Európai Értékpapír-piaci Hatóság rendkívüli válsághelyzetben alkalmazható*

¹⁰³ Vos, Ellen: Reforming the European Commission: What role to play for EU agencies? in *Common Market Law Review*, Vol. 37. No. 5. (2000) 1123-1124. o.

¹⁰⁴ Ld. Babis: i. m. 2. o.; Pelkmans – Simoncini: i. m. 6. o.

- beavatkozási hatásköre nem ellentétes az uniós jogrend követelményeivel*, Lendület HPOPs Kutatócsoport, 2014. Elérhető: <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/02/europai-ertekpapier-piaci-hatosag> (2014.07.21.).
10. Ferran, Eilis – Alexander, Kern: Can soft law bodies be effective? Soft systemic risk oversight bodies and the special case of the European System Risk Board, in *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper* No. 36/2011. Elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1676140 (2014.07.21.).
 11. Ferran, Eilis – Babis, Valia: The European Single Supervisory Mechanism, in *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper*, No. 10/2013.
 12. Ferran, Eilis: Understanding the new institutional architecture of EU financial market supervision, in *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper*, No. 29/2011. Elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1701147## (2013.05.12.).
 13. Forgács Imre: Európai Egyesült Államok – a pénzügyi jogban, in *Jogtudományi Közlöny*, Vol. 66. No. 7-8. (2011).
 14. Forgács Imre: *Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság*. 2009, Osiris Kiadó – Zrínyi Kiadó, Budapest.
 15. Gál Zoltán: *Pénzügyi piacok a globális térben*, 2010, Akadémiai Kiadó, Budapest.
 16. Goldby, Miriam – Keller, Anat: The Commission's proposal for a new European Systemic Risk Board : an evolution, in *Law and Financial Market Review*, Vol. 4. No. 1. (2010).
 17. Hennessy, Alexandra: Redesigning financial supervision in the European Union (2009-2013), in *Journal of European Public Policy*, Vol. 21. No. 2. (2013).
 18. House of Lords, *The future of EU financial regulation and supervision, Volume I: Report*, 2009, elérhető: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldcom/106/106i.pdf> (2014.07.21.).
 19. Kálmán János: A tilalomtól a rugalmas értelmezésig, avagy a hatáskör-átruházás az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában, in *Studia Juridica et Politica Jaurinensis*, Vol. 2. No. 1. (2014) (megjelenés alatt).
 20. Kálmán, János: Toward the European Federation? Reform Processes in the Financial Stability System of the European Union, especially to the Early Concept of European Bankunion, in *US-China Law Review*, Vol. 10. No. 1. (2013).
 21. Koen Lenaerts: Regulating the regulatory process: Delegation of powers in the European Community, in *European Law Review*, Vol. 18. No. 1. (1993).
 22. Kreiszig Brigitta: A pénzügyi felügyelet igazgatási struktúráinak fejlődése a gazdasági kormányzás megújuló európai koncepciója tükrében, in *De iurisprudencia et iure publico*, Vol. 7. No. 3. (2012).
 23. Kreiszig Brigitta: *Bankunió pillérről pillérre 2. rész: Az Egységes Bankszabályozási Mechanizmus*, Lendület HPOPs Kutatócsoport, 2014. Elérhető: <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/04/bankunio-pillerrrol-pillerre-2-resz> (2014.07.21.).
 24. Lafarge, Francois: The legal basis and the legal constraints of EU agencies (and the transformation of the executive function in the EU), in: Ongarino, E. (szerk.) *EU Agencies*, Palgrave MacMillan, 2013. Elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2249873 (2014.07.21.).
 25. Lámfalussy Sándor: *Pénzügyi válságok a fejlődő országokban*. 2008, Akadémiai Kiadó, Budapest.
 26. Lapsánszky András: *A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*. 2009, HVG-Orac, Budapest.
 27. Lannoo, Karel: The roadmap to Banking Union: A call for consistency, in *CEPS Commentary*, 2012.
 28. Levi, Luca Martino: The European Banking Authority: Legal Framework, Operation and Challenges Ahead, in *Tulane European & Civil Law Forum*, Vol. 28. (2013).
 29. Marjosola, Heikki: Case C-270/12 (UK v Parliament and Council) – Stress Testing Constitutional resilience of the Powers of EU Financial Supervisory Authorities – A Critical Assessment of the Advocate General's Opinion, in *EUI Working Paper Law* 2014/02.
 30. Moellers, Thomas M.J.: Sources of Law in European Securities Regulation - Effective Regulation, Soft Law and Legal Taxonomy from Lamfalussy to Larosière, in *European Business Organization Law Review*, Vol. 11. No. 3. (2010).
 31. Moloney, Niamh: Reform or Revolution? The Financial Crisis, EU Financial Markets Law, and the European Securities Markets Authority, in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 60. Issue 2. (2011).
 32. Moloney, Niamh: The European Securities and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market – A Tale of Two Competences: Part (1) Rule-Making, in *European Business*

- Organization Law Review*, Vol. 12. No. 1. (2011).
33. Moloney, Niamh: The European Securities and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market – A Tale of Two Competences: Part (2) Rules in Action, in *European Business Organization Law Review*, Vol. 12. No. 2. (2011).
 34. Móra Mária: Mit ér a bankunió fiskális integráció nélkül? in *Hitelintézeti Szemle*, Vol. 12. No. 4. (2013).
 35. Osztoivits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződések magyarázata 3.* 2011, Complex, Budapest.
 36. Payne, Jennifer: The Regulation of Short Selling and Its Reforms in Europe, in *European Business Organization Law Review*. Vol. 13. Issue 3. (2012).
 37. Pelkmans, Jacques – Simoncini, Marta: Mellowing Meroni: How ESMA can help build the single market, in *CEPS Commentary*, Elérhető: <http://www.ceps.eu/book/mellowing-meroni-how-esma-can-help-build-single-market> (2014.07.21.).
 38. Pfaeltzer, Juliette J. W.: Naming and shaming in financial market regulations: A violation of the presumption of innocence? in *Utrecht Law Review*, Vol. 10. No. 1. (2014).
 39. Rapassi, René: Assessment of the Judgement of the European Court of Justice in Case 270/12, United Kingdom v Council and European Parliament. Impact of this judgement on the proposal of the SRM regulation. Elérhető: <http://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2014/01/Assessment-ECJ-Case-C-270-12-and-relevance-for-the-SRM1.pdf> (2014.07.21.).
 40. *Review of the New European System of Financial Supervision. Part 2: The Work of the European Systemic Risk Board*, IP/A/ECON/ST/2012-23, 2013. október.
 41. Rodriguez, Pablo Iglesias: Towards a new european financial supervision architecture, in *Columbia Journal of European Law Online*, 2009/1. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1518062 (2014.07.21.).
 42. Soós János: Az új európai pénzügyi felügyeleti struktúra, in *Európai Tükör* Vol. 16. No. 2. (2011).
 43. Stiglitz, Joseph E.: *A globalizáció és visszáságai*, 2003, Napvilág Kiadó, Budapest.
 44. *The High Level Group on Financial Supervision is the EU: De Larosiere Report* (Brüsszel, 2009. február 25.) http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf (2014.07.21.).
 45. *The Turner Review* (2009. március), elérhető: http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/turner_review.pdf (2014.07.21.).
 46. Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*, 2010, Complex, Budapest.
 47. Verhelst, Stijn: Renewen Financial Supervision in Europe – Final or Transitory? in *Egmont Paper* 44. 2011.
 48. Visco, Ignazio: Key issues for the success of macroprudential policies, in *BIS Papers* No. 60. (2011).
 49. Vos, Ellen: Reforming the European Commission: What role to play for EU agencies? in *Common Market Law Review*, Vol. 37. No. 5. (2000).
 50. Wouters, Jan – Kersckhoven, Sven Van: The EU's Internal and External Regulatory Actions after the Outbreak of the 2008 Financial Crisis, in *Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper* No. 69., elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1898680 (2014.07.21.).
 51. Wymeersch, Eddy: The European Banking Union, a first analysis, in *Financial Law Institute Working Paper Series*, 2012. <http://www.law.ugent.be/fli/wps/showwps.php?wpsid=250> (2014.07.21.).

© DKE 2014

dke[at]southeast-europe.org
<http://www.southeast-europe.org>

Figyelem! Kedves kutató! Ha erre a tanulmányunkra hivatkozik, vagy idézi annak egy részét, kérjük, küldjön erről egy email-t a főszerkesztő részére a dke[at]southeast-europe.org címre. *Az írást a következőképpen idézze:*

Kálmán János: Az Európai Unió pénzügyi felügyeleti rendszerének reformja. *International Relations Quarterly*, Vol. 5. No. 2. (2014 nyár) 20 p. Együttműködését köszönöm. *A főszerkesztő*