

Az új európai pénzügyi felügyeleti architektúra

Jelige: „Szép új világ”

Tartalomjegyzék

Előszó.....	3
I. Történeti alapvetések.....	4
I.1. Az új pénzügyi felügyeleti rendszer felé vezető folyamat.....	9
II. A Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere	11
II.1. Az Európai Rendszerkockázati Testület.....	12
II.1.1. Szervezeti felépítés	14
II.1.2. Feladatok és hatáskörök.....	16
II.1.3. Jogalap, elszámoltathatóság, pártatlanság	18
II.2. Az Európai Felügyeleti Hatóságok.....	19
II.2.1. Szervezeti felépítés	20
II.2.2. Feladatok	23
II.2.3. Hatáskörök.....	25
II.2.3.1. Szabályozástechnikai és végrehajtás-technikai standardok.....	26
II.2.3.2. Az ESA-k kötelező határozatai.....	29
II.2.3.3. Ajánlások és iránymutatások	32
II.2.3.4. Jogorvoslat.....	33
III. Hol a probléma? A hatáskör átruházás és a „Meróni-doktrina”	34
III.1. A Meróni-doktrina és az európai ügynökségek.....	35
III.2. A felügyeleti hatóságok eszközei	37
IV. Konklúzió.....	39
Felhasznált irodalom.....	42

Előszó

„Jóllehet a szervezettség elengedhetetlen, ugyanakkor végzetessé is válhat. A túlszervezettség bábbá teszi az embereket, megfojtja az alkotó szellemet, és kizárja a szabadságnak még a pusztán lehetőségét is. Az egyedüli biztonságos út közepén vezet a laissez-faire egyik véglete és a teljes irányítás másik véglete között.”

(Aldous Huxley)

A pénzügyi válság mind a globális, mind az európai pénzügyi stabilitási rendszer felépítményét jelentősen próbára tette. Rávilágított arra, hogy a mikro- és a makro prudenciális megközelítés hatékony kombinációjára van szükség a szabályozásban és a felügyeletben.¹

Ennek megfelelően komoly reformfolyamat eredményeként létrehozták a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerét, amelyben egy makro (ESRB) és egy mikroprudenciális pillér (ESA-k) dolgozik annak érdekében, hogy fenntartsa a pénzügyi stabilitást az Európai Unió egészére nézve, megoldást találjon a válsághelyzetek előrejelzésére és a kialakult válságok menedzselésére. Ambiciózus, ám szükséges feladat, amelyhez a hatóságokat megfelelő fegyverekkel kell felvértezni. Ennek megfelelően a felügyeleti hatóságok fegyvertárában új, minőségileg más fegyverek kerültek elhelyezésre.

A technikai standardok megalkotása elsősorban a hatóságok munkája lesz, még akkor is, ha elfogadásukról a Bizottság dönt. Az európai hatóságok határozatai jogilag kötelező erővel bírnak, nemcsak a nemzeti hatáskörrel rendelkező hatóságokra, de végső esetben a pénzügyi piacok szereplőire nézve is. Ráadásul ezek a határozatok irányadóak a pénzügyi piacok szereplőire nézve, a hatáskörrel rendelkező hatóságok által ugyanabban a tárgyban hozott bármely korábbi határozattal szemben is. Ezzel pedig a székhelyország felügyeleti axiómájára hatalmas lyukat ütött az új szabályozás, azzal, hogy lehetővé teszi a közvetlen uniós szintű felügyeletet a magántársaságok felett.

¹ Jelen tanulmányban a „szabályozás” a szabályok megalkotására vonatkozik, míg a „felügyelet” a szabályok alkalmazása egyedi esetekben. Tradicionálisan az amerikai terminológiában a „szabályozó” tevékenység mindkét komponenst magában foglalja és a szakirodalomban is általános, hogy a két fogalmat együtt és egymást követően használják (szabályozás és felügyelet). A két fogalomról ld. bővebben: WYMEERSCH, Eddy: *The future of financial regulation and supervision in Europe*. 2005, Ghent University - Financial Law Institute; forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=728183 (2011-09-06) 4-7. o.

A belső piac integrálódási folyamatában szükséges lépést tett meg ezzel az Unió. De ez csak az első lépések egyike. A pénzügyi piaci tevékenységet szabályozó nagy döntések széles köre Uniós szintre helyeződött. Azonban ez nem jár együtt a felügyeleti felelősség centralizációjával. Jelenleg, mindamellett, hogy a napi felügyelet (*day-to-day supervision*) a tagállami felügyelet felelőssége maradt, a rendszer kibővült egy EU szintű koordinációs struktúrával. A szellemet kiengedték a palackból.

A tanulmány három szerkezeti egységre tagozódik. Az első részben (*I. Történeti alapvetések*) az európai pénzügyi felügyeleti rendszer történeti fejlődését vizsgálom meg. A második rész (*II. A Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere*) a dolgozat magva, amelyben kísérletet teszek az új rendszer részleteibe menő elemzésére, amelyet a harmadik részben (*III. Hol a probléma? A hatáskör átruházás és a „Meroni-doktrina”*) elhelyezett problémafelvetés követ. Ezekre a problémákra pedig a negyedik részben (*IV. Konklúzió*) próbálok megoldást találni.

I. Történeti alapvetések

A pénzügyi stabilitási szerkezet kialakulása 1985-re vezethető vissza, amikor is megjelent a Bizottság Fehér Könyve.² Ez a Fehér Könyv volt a betetőzése számos gazdasági, politikai és jogi lépésnek, amelyek az európai egységes piac kialakulásához vezettek, ugyanis – „elsősorban a szabad árumozgás tekintetében – kiemelten felhívta a figyelmet a nemzeti jogszabályok által támasztott technikai akadályokra, melyeket addig az akkori 100. cikk egyhangúsági követelménye miatt nem sikerült harmonizációs szabállyal feloldani.”³

A könyv három fő alapelvet vetített előre:

1. *A székhelyország felügyeletének elve* (home country control), amely meghatározza, hogy a több tagállam területén – akár fióknyitás, akár határon átnyúló szolgáltatás útján – szolgáltatást nyújtó hitelintézet felügyelete melyik tagállam feladata. Ez azért fontos, mert biztosítja a felügyelet egységességét minden hitelintézet esetében.
2. *A kölcsönös elismerés elve* (mutual recognition), amely szerint a tagállamok elismerik, hogy bár a jogszabályok nem azonosak az egyes tagállamok tekinteté-

² Completing the internal market COM (85) 310, http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf (2011-09-04).

³ OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló szerződések magyarázata* 2. 2011. Complex Kiadó. 2161. o.

ben, de azonos garanciát nyújtanak a biztonságos bankműködésre és felügyeletre.

3. A székhelyország felügyeletének elvét és a kölcsönös elismerés elvét kiegészítve a harmadik alapelv a *nemzeti jogok harmonizációs minimumának elve* (minimum harmonisation of national laws).⁴

E három alapelvet egy negyedik egészíti ki, ez pedig a *single passport* elve. Ez alapján a pénzügyi intézményeknek egy működési engedéllyel kell rendelkezni, ha pedig ezt megszerzték valamely tagállamban, akkor az Unió bármely más tagállamában külön engedély nélkül végezhetik tevékenységüket.⁵ Az pedig már csak a pénzügyi intézményen múlik, hogy tevékenységét a letelepedés szabadsága (fióktelep létesítése), vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján (fióktelep létesítése nélkül, határon átnyúló szolgáltatás útján) végzi-e.

A második lépcsőfokot az Európai Egységes Okmány 1987-es elfogadása jelentette. Ez alapvetően változtatta meg a korábbi helyzetet. Számos kérdésben megszüntette az egyhangú szavazás szükségességét és többségi döntéshozatalra tért át. Ezzel pedig kiküszöbölte azt a veszélyt, hogy egyetlen ország vétója megakadályozza a szükséges döntés meghozatalát.

A harmadik lépcsőfok az 1992-es Maastrichti Szerződés elfogadása. A szerződés az Európai Unió megalakulásához vezetett, a pénzügyi és politikai unióról szóló különböző tárgyalások eredményeként. Létrejött az Európai Monetáris Unió (EMU), valamint megalakult az Európai Központi Bank (ECB) és a Központi Bankok Európai Rendszere (ESCB). Ez a lépés azon a felismerésen nyugodott, hogy az egységes piac fejlődése szempontjából szükséges a hatékonyabb kommunikáció a gazdaságpolitika területén, a különböző nemzeti hatóságok között.

A negyedik lépcsőfokot pedig két kulcsfontosságú jogi reform jelenti: a Pénzügyi Szolgáltatási Akcióterv és a Lámfalussy-módszer bevezetése.

Az Európai Unió fontos lépést tett a pénzügyi szolgáltatási szféra egységesítésére és a piaci határok lebontására, amikor 1999-ben elfogadta a Pénzügyi Szolgáltatási Akciótervet (*Financial Service Action Plan*).⁶ „A program három stratégiai célkitűzése az egységes piac kialakítása az úgynevezett intézményi vagy vállalati pénzügyi piaci szolgáltatások területén,

⁴ RACINE, Fabio - TEIXEIRA, Pedro Gustavo: *The new financial stability architecture in the EU*, Paolo Baffi centre Research Paper No. 2009-62, forrás: <http://ssrn.com/abstract=1509304> (2011-07-06), 3. o

⁵ LŐRINCNÉ ISTVÁNNFY Hajnalka: *Pénzügyi integráció Európában*. 2001. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó. 173. o.

⁶ Commission Communication of 11 May 1999 entitled „Implementing the framework for financial markets: Action Plan” COM(1999) 232 ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/actionplan/index/action_en.pdf (2011-09-04).

megnyitni és biztonságossá tenni a pénzügyi piacok lakossági szolgáltatásait, végül megerősíteni a prudenciális felügyelet szabályait.”⁷

A nemzeti pénzügyi felügyelet tevékenysége az unióban fokozatosan átalakult, és egyre nagyobb szerephez jutott az egymás mellé rendelt felügyelet közötti együttműködés, valamint a szabályozás és a felügyelés standardjainak kialakítása. Ezen okból az Akcióterv harmadik prioritásában kapott helyet a pénzügyi felügyelet és prudenciális szabályozások továbbfejlesztése, valamint az európai pénzügyi piacok stabilitásának megőrzése. Konkrét feladatként pedig a pénzügyi szolgáltatások különböző területein illetékes szervek közötti együttműködés javítása szerepelt.⁸

Az európai jogalkotási rendszer lassúsága gyakran riasztó, de egy olyan területen, mint a pénzügyi szolgáltatások, ahol talán a leggyorsabb a piaci magatartások, normák és termékek változása, a jogalkotás lassúsága kártékony is. Az Európai Unió egy évtizedet adott magának arra, hogy a világ legversenyképesebb régiója legyen, de rádöbrent, hogy esélytelen, ha jogalkotási gépezetének lassúsága és rugalmatlansága visszafogja a piac erőit.⁹

A Bizottság által életre hívott, a magyar származású Báró Lámfalussy Sándor által vezetett szakértői csoport (*Wise Men*) 2001. február 15-én közzétett jelentése¹⁰ az európai tőkepiacok reformjának témájában kiemelkedő jelentőségű.

A bizottság több reformintézkedésre tett javaslatot, amelyek egy négyszintű, azóta Lámfalussy-eljárásként ismert modellen alapulnak. Az eljárás bevezetésének célja az európai uniós jogalkotási folyamat egyszerűsítése és gyorsítása a pénzügyi szolgáltatások területén. Tekintettel a pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó cselekvési terv célkitűzéseinek határidő szerinti megvalósítására, az Európai Tanács 2002 márciusában az értékpapírok területén engedélyezte a Lámfalussy-eljárás bevezetését.

2001. március 23-án az ECOFIN Tanács döntött a négyszintű szabályozás bevezetéséről az értékpapír szektorban.¹¹ A szabályozás céljai a következők:

- rugalmasabb reagálási képesség elérése a piaci fejleményekre;
- gyorsabb döntéshozatal;

⁷ Dr. HORVÁTH Henrik: *EU csatlakozás, pénzügyi felügyelet és fogyasztóvédelem*. Európa Füzetek 58. 10-11. o.

⁸ MARJÁN Attila: *A pénzügyi szolgáltatási szektor szabályozása*. In: MARJÁN Attila (szerk.): *Az Európai Unió gazdasága. Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell*. 2006. HVG Kiadó Rt. 441. o.

⁹ A Lisszaboni Szerződés, amely 2009. december 1-én lépett hatályba, a következő fő célkitűzéseket hivatott megvalósítani: hatékonyabb döntéshozatal, korszerű intézményrendszer, következetesebb külső fellépés, és a demokrácia kiteljesítése az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek szerepének növelése révén.

¹⁰ A jelentést lásd: Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets (the Lamfalussy Report), 15 February 2001, ec.europa.eu (2011-09-01).

¹¹ 2002 decemberében kiterjesztették a szabályozást a többi szektorra is.

- a versenyképesség növelése;
- a nagyobb átláthatóság biztosítása.

„2003 végén az Európai Unió működésének hatékonyabbá tételét szolgáló Lámfalussy folyamat keretében, az Európai Unió jogszabályainak minél egységesebb értelmezése, a felügyeleti gyakorlatok konvergenciájának elősegítése és a felügyelés általános színvonalának emelése érdekében az Európai Bizottság banki, biztosítási és értékpapír-piaci területeken működő bizottságokat hozott létre. A tanácsadó intézményekként stratégiai kérdéseket elemző, értékelő és javaslatokat tevő úgynevezett 3L3 bizottságok munkája a felügyelet rendszeres felső szintű személyes kapcsolattartásán keresztül a rendszeres információ és véleménycsere lehetőségét teremtette meg.”¹²

Három ún. 3L3 bizottságot hoztak létre. Ezek az Európai Értékpapír-piaci Szabályozók Bizottsága, ismertebb elnevezésével a CESR,¹³ az Európai Bankfelügyelők Bizottsága, a CEBS,¹⁴ valamint az Európai Biztosítás és a Foglalkoztatói Nyugdíjak Európai Felügyeleti Bizottsága, CEIOPS.¹⁵

A Lámfalussy folyamat lényege tehát az, hogy az első szinten az ún. keretjogszabályok az együttdöntési eljárás keretében, azaz az Európa Tanács és az Európa Parlament jóváhagyásával születnek meg. A második szinten létrehozott bizottságok a keretjogszabályok tekintetében, mint tanácsadó testületek működnek, a végrehajtási szabályok tekintetében, pedig mint szabályozási bizottságok funkcionálnak. A harmadik szinten jelennek meg a szintén szektorális alapon kialakított bizottságok, amelyek a technikai jellegű, végrehajtási szabályoknál tanácsadó bizottsági funkciót látnak el, valamint jogi kötőerővel nem rendelkező standardokat, iránymutatásokat és ajánlásokat bocsátanak ki. Ezen bizottságok tagjai a tagállamok felügyeleti szervei. A szabályok betartásának felügyelete pedig a negyedik szinten történik.

A harmadik szintű bizottságok működése 2005-ben új szakaszba lépett.¹⁶ A tanácsadási jelleg csökkenésével mind jelentősebbé vált a felügyeleti gyakorlatok közelítése és a közös európai felügyeleti kultúra megteremtése, az együttműködés erősítése. Az együttműködést a

¹² PSZÁF jelentés 2009, 61. o.

¹³ Bizottság Határozata 2001/527/EK az európai értékpapír-piaci szabályozók bizottságának létrehozásáról.

¹⁴ Bizottság Határozata 2004/5/EK az európai bankfelügyelők bizottságának létrehozásáról.

¹⁵ Bizottság Határozata 2004/6/EK a biztosítás és a foglalkoztatói nyugdíjak európai felügyeleti bizottságának létrehozásáról.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/1/EK irányelve a 73/239/EGK, a 85/611/EGK, a 91/675/EGK, a 92/49/EGK és a 93/6/EGK tanácsi irányelvnek, valamint a 94/19/EK, a 98/78/EK, a 2000/12/EK, a 2001/34/EK, a 2002/83/EK és a 2002/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a pénzügyi szolgáltatásokkal foglalkozó bizottságok új szervezeti felépítésének létrehozása érdekében történő módosításáról.

három harmadik szintű bizottság között is erősíteni kellett, amit együttműködési protokoll is rögzített.¹⁷ A három bizottság közös felelőssége a pénzügyi konglomerátumok felügyeletével kapcsolatos kérdések kezelése, amire ugyancsak létrehoztak egy (átmeneti) fórumot, az Európai Pénzügyi Konglomerátumok Bizottságát (European Financial Conglomerates Committee, EFCC).

	Bank szektor	Biztosítási piac	Értékpapír piac
Szakmai szabályozó bizottságok (Level 2)	European Banking Committee (EBC)	European Insurance and Occupational Pensions Committee (EIOPC)	European Securities Committee (ESC)
Szakértői bizottságok (Level 3)	Committee of European Banking Supervisors (CEBS) London	Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors (CEIOPS) Párizs	Committee of European Securities Regulators (CESR) Frankfurt

1. ábra A Lámfalussy folyamat által felállított bizottságok (saját szerkesztés).

A Lámfalussy-eljárást 2007-ben vizsgálták felül, amikor is a Bizottság kijelentette, hogy a Lámfalussy-eljárás jelentősen hozzájárult egy rugalmasabb európai szabályozási rendszer fejlődéséhez és egyengetni kezdte az utat a nagyobb felügyeleti konvergencia és együttműködés felé. Az általános döntéshozatali eljárás sokkal hatékonyabb, mindenre kiterjedő lett és felgyorsult. „Az első négy Lámfalussy-irányelv elfogadásához szükséges idő átlagosan 20 hónap volt, amely az előző irányelvek megtárgyalásához szükséges idővel (például. 1989–1993 között a befektetési szolgáltatásokról szóló irányelv megtárgyalásának négy éve) összehasonlítva kedvezőbb.”¹⁸

A Bizottság következtetéseiben fel is hívta a figyelmet arra, hogy a pénzügyi piacok legutóbbi zavara jelezte, hogy a pénzügyi piacok egyre jobban összefonódnak és globalizálódnak. Ugyanakkor még megjegyezte, hogy szerencsére eddig nem alakultak ki komolyabb határokon átnyúló következmények, valamint, hogy a Bizottság 2008-ban más uniós és nemzet-

¹⁷ *Joint Protocol on Cooperation between CESR, CEBS and CEIOPS*, 2008, forrás: www.esma.europa.eu (2011-08-14).

¹⁸ A Bizottság Közleménye – A Lámfalussy-eljárás felülvizsgálata, A felügyeleti konvergencia megteremtése COM (2007) 727 3. o.

közi szintű szereplőkkel együtt foglalkozni fog annak a vizsgálatával, hogy hogyan lehet erősíteni az együttműködést a felügyeleti hatóságok között.¹⁹ Amit akkor még nem láttak előre az a 2007, 2008-ban kirobban pénzügyi válság és annak hatásai az európai felügyeleti rendszerre nézve.

1.1. Az új pénzügyi felügyeleti rendszer felé vezető folyamat

A kronológiai pontosság érdekében meg kell jegyezni, hogy az első jogi változás az európai pénzügyi felügyeleti rendszerben a CRD irányelv²⁰ módosításával történt meg.²¹ A CRD irányelv ugyanis feljogosította a „konszolidáló felügyeleti hatóságokat” a nemzeti hatóságok közötti megfelelő koordinálás és együttműködés biztosítása érdekében, felügyeleti kollégiumok létrehozására.²² A felügyeleti kollégiumokban részt vevő illetékes hatóságok szorosan együttműködnek, azonban *expressis verbis* is kimondásra került, hogy a felügyeleti kollégiumok létrehozása és működése nem érinti az illetékes hatóságok CRD szerinti jogait és kötelelességeit.

Továbbá annak ellenére, hogy azonosításra került, hogy szükség van Unió szintű mediációs, konfliktus megoldási mechanizmusra, a CRD nem ruházta fel a CEBS-t semmilyen jogilag kötelező hatáskörrel.²³ Más szavakkal azt lehetne mondani, hogy a CRD nem kívánt még beleavatkozni a tradicionális megközelítésbe, ami az elsődleges felelősséget a tagállami felügyeleti hatóságokhoz telepíti. Ennek ellenére az irányelv mérföldkövet jelentett egy sokkal szélesebb körű intézményi reform előtt.²⁴

A mostani pénzügyi válság hiányosságokra mutatott rá az EU felügyeleti rendszerében, amely a pénzügyi piacok integrációja terén elért nagymértékű előrehaladás és a határokon átnyúlóan tevékenykedő jogalanyok megnövekedett jelentősége ellenére még mindig töredékes a nemzeti határok mentén. Rávilágított, hogy meg kell erősíteni az Európai Unió válság megelőzési és válságkezelési képességét.²⁵ ²⁶ Erre való tekintettel Barroso elnök egy magas

¹⁹ COM (2007) 727 15. o.

²⁰ 2006/48/EK irányelv a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról.

²¹ 2009/111/EK irányelv a 2006/48/EK, a 2006/49/EK és a 2007/64/EK irányelvnek a központi hitelintézetek kapcsolt bankjai, egyes szavatoló-tőke-elemek, nagykockázat-vállalások, felügyeleti szabályok és válságkezelés tekintetében történő módosításáról.

²² CRD 131(a). cikk.

²³ CRD 129. cikk.

²⁴ FERRAN, Eilís: *Understanding the new institutional architecture of EU financial market supervision* University of Cambridge Faculty of Law Research Paper, No. 29/2011. forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1701147## (2011-08-21) 33. o.

²⁵ WOUTERS, Jan – KERSCKHOVEN, Sven Van: *The EU's Internal and External Regulatory Actions after the Outbreak of the 2008 Financial Crisis*. Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper No. 69., forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1898680 (2011-09-04.) 7. o.

szintű szakértői csoportot kért fel Jacques de Larosiére, a Nemzetközi Valutaalap (IMF) korábbi ügyvezető igazgatójának vezetésével, hogy tegyen ajánlásokat egy hatékonyabb, integrált és fenntartható felügyeleti keret megteremtése érdekében.²⁷

A „bölcsek tanácsa” 2009 elején publikálta az ajánlásait.²⁸ 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 Larosiére jelentés szakmai érvekkel alátámasztva vázolta fel az európai pénzügyi felügyeleti rendszer körvonalait. Ez a rendszer egyértelműen az európai intézményi struktúra közösségi felügyeleti, mi több, föderális jellegét erősíti, ami ésszerű javaslat a neokonzervatív modell válságából való kilábaláshoz fogalmaz FORGÁCS.²⁹ Érdekesség, hogy FORGÁCS egy másik tanulmányában ekkor még úgy gondolta, hogy a jelentésben foglaltak gyakorlati megvalósítására az alkotmányozás véghezvitelénél is csekélyebb esély van.³⁰

A borúlátó kilátások ellenére, az ajánlás alapján a Bizottság 2009 májusában kiadott egy közleményt, amiben felvezette a felügyeleti reformcsomagot,³¹ 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 megkezdhetette és meg is kezdte munkáját.

²⁶ 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. Piaccgazdaságunkban 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 piaccgazdaságokban is elkerülhetetlen, és nyilvánvalóan előnyösebb korai fázisában kiigazítani (...), mint hagyni, hogy nagyobb és komplexebbé váljon, ami esetleg ténylegesen kezelhetetlen krízishez vezethet.” LÁMFALUSSY Sándor: *Pénzügyi válságok a fejlődő országokban*. 2008, Akadémiai Kiadó, 113. o.

²⁷ Meg kell azonban jegyezni, hogy a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete az elsők között volt, aki felvetette egy egységes európai szintű felügyelet felállításának szükségességét. Ez 2008 októberében történt meg és javaslata szerint az egységes európai felügyelet (*European Financial Supervisory Authority*) kialakítását megelőzze volna egy olyan előkészítő előintézmény létrehozása (*Európai Pénzügyi Felügyeleti Intézet - European Financial Supervisory Institute*), amely az Európai Monetáris Intézet, mint az Európai Központi Bank előintézménye mintájára állt volna fel. Ld. A PSZÁF álláspontja az egységes Európai Unió pénzügyi felügyeleti hatóság felállításával kapcsolatban, forrás: http://www.pszaf.hu/data/cms1534789/egys_ges_Eur_pai_Uni_s_p_nz_gyi_fel_gyelet.pdf (2011-09-03.).

²⁸ The High Level Group on Financial Supervision is the EU: De Larosiére Report (Brüsszel, 2009 Február 25.) http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiére_report_en.pdf (2011-08-31.).

²⁹ FORGÁCS Imre: *Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság*. 2009, Osiris Kiadó – Zrínyi Kiadó, 344. o.

³⁰ FORGÁCS Imre: *Újabb kihívás a föderális Európának?* in: Európai Tükör, 2009/4. szám 22. o.

³¹ A Bizottság közleménye – Európai Pénzügyi Felügyelet. COM (2009) 252.

A továbbiakban ennek a rendszernek a felépítésével, szervezetével, az új hatóságok céljaival, funkcióival, hatásköreivel és eljárásával; majd pedig a rendszerbe szinte törvényszerűen belekódolt problémákkal és azok lehetséges megoldásaival fogok foglalkozni.

II. A Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere

A Bizottság ütemtervének megfelelően, ahogy fent említettem, 2011. január 1-én megkezdte működését az Európai Unió gyökeresen megreformált pénzügyi felügyeleti rendszere. Annak ellenére, hogy rendkívüli változások következtek be a felügyeleti viszonyokban nem lehet azt mondani, hogy gyökerek nélküli az új felépítmény, helyesebb egy viszonylag szerves fejlődési folyamat következő állomásának tekinteni. Következő állomásnak, hiszen a reformfolyamat még nem zárult le. Ennek az alapvetésnek megfelelően vetettem vizsgálat alá az új szabályozást.

A tartalmi érthetőség és követhetőség érdekében rövid kitérőt szükséges tenni a makro- és a mikroprudenciális felügyelet elhatárolása és tisztázása érdekében.

A makroprudenciális felügyelet közvetlen célja, hogy korlátozza a rendszerszintű kockázatokat, amelyek rendszerszintű válsághoz vezethetnek. A végső cél a kibocsátási költségek csökkentése. A makroprudenciális felügyelés esetén a kockázatok alapvetően endogén (belső) jellegűek. Az intézmények közötti kapcsolat kiemelt jelentőséggel bír, illetve a makroprudenciális felügyelés felülről lefelé építkezik.

A makroprudenciális elemzésnek a rendszerkockázatoknak alapvetően két dimenziójával kell foglalkoznia. Először is vizsgálnia kell a kockázatok szektorok közötti megoszlását, vagyis azt, hogy adott pillanatban milyen típusú és mekkora mértékű kockázat jellemzi a közvetítőrendszer egyes alegységeit. Itt számba kell venni az azonos típusú, valamint az egymással összefüggő, egymást felerősítő kockázatokat, és a kritikus mérték megjelenésekor figyelmeztető üzenetet kell megfogalmazni a piac és a szabályozók számára. Másodszor pedig vizsgálandó az ún. idődimenzió, melyre eddig kevesebb figyelem irányult. Az idődimenzióra épülő elemzés azt vizsgálja, hogy a rendszerszintű kockázatok időben hogyan alakulnak, illetve hogy a közvetítőrendszer szereplőinek magatartása hogyan erősíti fel ezeket a kockázatokat.³² A makroprudenciális felügyelettel szemben a mikroprudenciális felügyelet közvetlen célja az egyedi intézményeket érintő veszélyek csökkentése, végső célja pedig a fogyasztóvédelem

³² GYURA Gábor – SZOMBATI Anikó: *Fókuszban a rendszerkockázat – A pénzügyi felügyelés új irányai itthon és külföldön*, in: MNB Szemle, 2009. december, 7. o.

megvalósítása. Ebben a megközelítésben a kockázatok exogén jellegűek, ugyanis a piaci szereplők viselkedése, várakozásai sokfélék, ennek megfelelően pedig a kockázatot valójában külső adottságnak lehet tekinteni, hiszen a szereplők különböző stratégiákat követnek, különböző pozíciókat vesznek fel. Ekkor a kockázatok a rendszeren kívül határozódnak meg. Az intézmények közötti kapcsolat irreleváns, mivel egyedi szinten vizsgálja őket, ebből következően pedig a felügyelés is alulról építkezik felfelé.

A makro- és a mikroprudenciális nézőpontok összevetését a következő táblázat összegzi:

A mikro és a makroprudenciális nézőpontok összevetése		
	Makroprudenciális	Mikroprudenciális
Közvetlen cél	A teljes pénzügyi rendszert érintő veszély csökkentése	Az egyedi intézményeket érintő veszély csökkentése
Végső cél	Kibocsátási költségek csökkentése	Fogyasztóvédelem
Kockázat típusa	(részben) Endogén	Exogén
Intézmények közötti kapcsolatok	Fontos	Lényegtelen
A prudenciális ellenőrzés kalibrálása	A teljes rendszert érintő kockázatokkal kapcsolatban: ún. „ <i>top-down</i> ”	Az egyedi intézményeket érintő kockázatokkal kapcsolatban: ún. „ <i>bottom-up</i> ”

2. ábra: A mikro és a makroprudenciális nézőpontok összevetése.³³

A pénzügyi (gazdasági) válság rámutatott arra, hogy míg az egyedi intézményi szintű kockázatok beazonosítását (mikroprudenciális elemzés) és kezelését a nemzeti felügyeletek képesek ellátni, addig a rendszer egészére kiterjedő, rendszerszintű kockázati elemzéseket és értékeléseket (makroprudenciális elemzés) képtelenek megvalósítani.

Ennek a felismerésnek megfelelően a komplex reform keretében létrehozott Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere (European System of Financial Supervisors, továbbiakban: ESFS) két (kísérleti) pillérre épül, a makro- és a mikroprudenciális pillérre.

Létrejött egyrészt az *Európai Rendszerkockázati Testület* (European Systemic Risk Board, továbbiakban: ESRB),³⁴ amely makroprudenciális felügyeletet fog végezni. A makroprudenciális felügyelet a tendenciák és egyensúlytalanságok vizsgálata, valamint a rendszerkockázatok azonosítása, amelyek a pénzügyi rendszert és a gazdaságot veszélyeztet-

³³ BORIO, Claudio: *Towards a macroprudential framework for financial supervision and regulation?* BIS Working Paper No. 128., forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=841306 (2011-08-30), 2. o.

³⁴ 1092/2010 EU rendelet a pénzügyi rendszer európai uniós makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról (továbbiakban: ESRB rend.).

hetik. A makroprudenciális felügyelet fókuszának középpontjában a pénzügyi és a gazdasági rendszer, mint egész áll.³⁵

Másrészt megalakult az *Európai Felügyeleti Hatóságok* (European Supervisory Authorities, továbbiakban: ESA-k) rendszere, amelyben a tagállami pénzügyi felügyelők 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 tagjai:

- az Európai Bankhatóság (*European Banking Authority*, továbbiakban: EBA);³⁶
- az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*, továbbiakban: EIOPA);³⁷
- az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (*European Securities and Markets Authority*, továbbiakban: ESMA);³⁸
- az európai felügyeleti hatóságok vegyes bizottsága, valamint
- a hatáskörrel rendelkező vagy felügyeleti hatóságok.³⁹

II.1. 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, figyelembe véve a makrogazdasági fejleményeket is, a széles körű pénzügyi zavarok időszakainak elkerülése céljából. Az ESRB hozzájárul a belső piac zavartalan működéséhez, ezáltal biztosítva a pénzügyi szektor gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulását.⁴⁰

³⁵ HOUSE OF LORDS, *The future of EU financial regulation and supervision*, Volume I: Report, 2009, forrás: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldcom/106/106i.pdf> (2011-08-10). 12. o.

³⁶ 1093/2010 EU rendelet 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.).

³⁷ 1094/2010 EU rendelet az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/79/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (továbbiakban: EIOPA rend.).

³⁸ 1095/2010 EU rendelet 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.).

³⁹ Magyarország tekintetében ez a PSZÁF-ot és az MNB-t takarja.

⁴⁰ ESRB rend. 3. cikk (1).

II.1.1. Szervezeti felépítés

Az ESRB jogi személyiséggel nem rendelkezik, így nem is tekinthető európai ügynökségnek. Véleményem szerint az által, hogy a titkárságának feladatait az EKB látja el és nyújt számára alapvető működési segítséget, valamint az igazgatótanácsának nagy részét a központi bankok elnökei adják és az elnöke is az EKB elnöke, tulajdonképpen az EKB különleges feladatú és jogállású nyúlványának lehet tekinteni. Az ESRB igazgatótanácsból, irányítóbizottságból, titkárságból, a tudományos tanácsadó bizottságból és a 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.⁴¹ Az ESRB-nek 65 tagja van, ebből 37 rendelkezik szavazati joggal.⁴² Szavazati joggal rendelkezik: az Európai Központi Bank elnöke és alelnöke, a nemzeti központi bankok elnökei, az Európai Bizottság egy tagja, a három európai felügyeleti hatóság elnöke, a tudományos tanácsadó bizottság elnöke és két alelnöke, valamint a szakmai tanácsadó bizottság elnöke. Szavazati joggal nem rendelkező tagjai: a tagállamok hatáskörrel rendelkező nemzeti felügyeleti hatóságainak tagállamonként egy-egy magas szintű képviselője, valamint a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság elnöke. A szavazati joggal rendelkező tagok mindegyikének egy szavazata van és a döntések túlnyomó többségét egyszerű többséggel hozzák meg. Kétharmados többségre három esetben van szükség: egy ajánlás elfogadása, illetve egy figyelmeztetés vagy ajánlás nyilvánosságra hozatala esetén.⁴³ Az igazgatótanács határozatképességéhez pedig a szavazati joggal rendelkező tagok kétharmadának részvétele szükséges.⁴⁴ Az ESRB első elnöki tisztét az EKB elnöke tölti be az első öt évben.⁴⁵ ⁴⁶ 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-k vegyes bizottságának az elnöke.

Az igazgatótanács mérete potenciális akadályt jelenthet az eredményes és hatékony döntéshozatallal szemben. Viszonyítási pontként az Egyesült Államokban létrehozott *Financial Stability Oversight Council*-nek tizenöt tagja van (ebből tíz rendelkezik szavazati joggal, öt

⁴¹ ESRB rend. 4. cikk (2).

⁴² Megjegyzendő, hogy Horvátország 2013. július 1-től az Európai Unió 28. tagja lesz, így akkortól ez a taglétszám is növekedni fog.

⁴³ ESRB rend. 10. cikk (3).

⁴⁴ ESRB rend. 10. cikk (4).

⁴⁵ ESRB rend. 5. cikk (1).

⁴⁶ A rendelet azonban későbbi politikai megegyezésre bízta az, hogy ezt követően, hogy történik az elnök megválasztása, ugyanis úgy rendelkezik, hogy erről a kérdéssel a 20. cikkben előírt felülvizsgálat alapján (három év) meghatározott feltételek szerint kell dönteni.

pedig nem).⁴⁷ FERRAN szerint, ami a méretnél nagyobb problémát jelent, az az, hogy túl egyoldalú kedvezést jelent a központi bankoknak ennek következtében pedig elégtelen mértékű hangsúlyt helyez a pénzügyi stabilitás fiskális elemére.⁴⁸

Az **irányítóbizottság** az igazgatótanács üléseinek előkészítésével, a megvitatásra kerülő dokumentumok áttekintésével és az ESRB munkájának nyomon követésével támogatja az ESRB munkáját.⁴⁹ 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 az EKB biztosítja és ezáltal elemzési, statisztikai, logisztikai és adminisztratív segítséget nyújt az ESRB számára.⁵⁰ „A támogatás az EU egészét érintő rendszerkockázatok rendszeres nyomon követésében, azonosításában és értékelésében nyilvánul meg; ennek körébe tartozik az elemző eszközök és módszertanok kidolgozása és továbbfejlesztése, valamint a makroprudenciális elemzés végzésére az adatrések kitöltésére alkalmas statisztikai műveletek elvégzése.”⁵¹

A **tudományos tanácsadó bizottság** feladata tanácsadás és segítségnyújtás az ESRB munkájában.⁵² A tudományos tanácsadó bizottság a szakmai tanácsadó bizottság elnökéből, valamint a készségek és tapasztalatok széles skáláját képviselő 15 szakértőből áll, akiknek a személyét az irányítóbizottság javaslata alapján az igazgatótanács hagyja jóvá, és akiknek a megbízatása egy négyéves, meghosszabbítható időszakra szól.⁵³ Azonban a rendelet összeférhetetlenségi szabályt is felállít, ugyanis a jelöltek nem lehetnek az ESA-k tagjai, és őket általános szakértelmük, illetve tudományos vagy egyéb területen meglévő, különböző tapasztalataik

⁴⁷ A Financial Stability Oversight Council-t a *Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* I. fejezet sec. 111. hozta létre 2010 júliusában. <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf> (2011-08-31.). Az USA-ban lezajló reformfolyamatokról ld. bővebben: SCOTT, Hal S.: *The reduction of systemic risk in the United States financial system*. Harvard Journal of Law & Public Policy, Vol. 33. forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1602145 (2011-09-02).

⁴⁸ FERRAN, Eilís: *Can soft law bodies be effective? Soft systemic risk oversight bodies and the special case of the European System Risk Board*. University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 36/2011., forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1676140 (2011-08-27), 22. o

⁴⁹ ESRB rend. 4. cikk (3).

⁵⁰ 1096/2010/EU rendelet az Európai Központi Banknak az Európai Rendszerkockázati Testület működését érintő külön feladatokkal történő felruházásáról 2. cikk (1).

⁵¹ EKB *Éves Jelentés* 2010, 180. o.

⁵² ESRB rend. 4. cikk (5).

⁵³ ESRB rend. 12. cikk (1).

alapján kell kiválasztani. Ez a segédszerv nem volt része a Bizottság eredeti javaslatának,⁵⁴ de az Európai Parlament kezdeményezésére bekerült.

A **szakmai tanácsadó bizottság** az ESRB elnökének felkérésére tanácsot és támogatást nyújt az ESRB feladatainak ellátásához. A magánszektor képviselőjét sem zárja ki a tevékenységéből az ESRB, amikor úgy rendelkezik a rendelet, hogy indokolt esetben ki lehet kérni a magánszektor érdekelt feleinek véleményét.

II.1.2. Feladatok és hatáskörök

Az ESRB céljai ellátásának érdekében a következő feladatokat látja el:⁵⁵

- az összes olyan információ meghatározása és/vagy gyűjtése és elemzése, amely a meghatározott célok szempontjából lényeges és szükséges;
- a rendszerszintű kockázatok feltárása és rangsorolása;
- figyelmeztetések kiadása és adott esetben nyilvánosságra hozatala, ha a rendszerszintű kockázatokat jelentősnek ítéli;
- az azonosított kockázatokra vonatkozó korrekciós intézkedésekre irányuló ajánlások megtétele és adott esetben nyilvánosságra hozatala, a Tanácsnak címzett, bizalmas figyelmeztetés kiadása, amennyiben az ESRB úgy ítéli meg, hogy a többi európai felügyeleti hatóságot létrehozó rendeletben meghatározott vészhelyzet alakulhat ki; annak érdekében, hogy a Tanács megállapíthassa, szükséges-e az európai felügyeleti hatóságoknak címzett, a vészhelyzet meghatározásáról szóló határozat elfogadása, az ESRB ismerteti a Tanáccsal a helyzet elemzését;
- a figyelmeztetések és ajánlások betartásának nyomon követése;
- szoros együttműködés az ESFS többi érintettjével, és – adott esetben – a feladatai ellátásához szükséges, a rendszerszintű kockázatokkal kapcsolatos információk megosztása az európai felügyeleti hatóságokkal. Az ESRB az európai felügyeleti hatóságokkal együttműködésben kidolgozza a rendszerszintű kockázatok megállapítására és mérésére szolgáló közös mennyiségi és minőségi mutatókat (kockázati jelzőrendszert); adott esetben részvétel a vegyes bizottságban;

⁵⁴ Vö. JAVASLAT – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a pénzügyi rendszer közösségi makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról 2009/0140 (COD) 12. cikk.

⁵⁵ ESRB rend. 3. cikk (2).

- egyeztetés a makroprudenciális felügyelethez kapcsolódó kérdésekről a nemzetközi pénzügyi intézményekkel, különösen a Nemzetközi Valutaalappal (IMF) és a Pénzügyi Stabilitási Tanáccsal (FSC), valamint harmadik országok illetékes szerveivel;
- egyéb kapcsolódó feladatok ellátása az uniós jogszabályokban meghatározottak szerint.

A 3. cikk (1) bekezdésében szereplő célkitűzés elérését veszélyeztető jelentős kockázatok felmerülésekor az ESRB figyelmeztetéseket, és adott esetben a korrekcióra irányuló ajánlásokat ad ki, ideértve adott esetben a jogalkotási kezdeményezésekre irányuló ajánlásokat is.⁵⁶ A figyelmeztetés és ajánlás lehet általános vagy egyedi jellegű, címzettje pedig lehet az Unió egésze, egy vagy több tagállam, egy vagy több ESA, illetve egy vagy több nemzeti felügyeleti hatóság. A kapcsolódó uniós jogszabályokkal kapcsolatban a Bizottság is lehet az ajánlások címzettje.

Az ESRB ajánlásai jogilag nem kötelezőek a címzettjeikre, de a rendelet bevezeti (két lépcsőben) a betartásukat célzó „*act or explain*” mechanizmust.

Első lépcsőként, amennyiben az 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 válaszingedményeket hoztak az ajánlás nyomán, és kellő indokolással szolgálnak az intézkedés elmulasztása esetén.⁵⁷ A kapott válaszokról – adott esetben – az ESRB-nak szigorú titoktartási szabályok betartása mellett haladéktalanul tájékoztatnia kell az ESA-kat.

Második lépcsőként pedig, amennyiben az ESRB úgy ítéli meg, hogy az ajánlását nem tartották be, illetve a címzettek nem adtak kielégítő indokolást az intézkedés elmulasztására, az ESRB szigorú titoktartási szabályok betartása mellett tájékoztatja erről a címzetteket, a Tanácsot és adott esetben az érintett európai felügyeleti hatóságot.

Az „*act or explain*” mechanizmusát pedig kiegészíti az OECD „*naming and shaming*” mechanizmusa. Az igazgatótanács eseti alapon határoz arról, hogy egy-egy figyelmeztetést vagy ajánlást nyilvánosságra hoz-e. Ebben az esetben a határozathozatalhoz mindig minősített többség szükséges és a nyilvánosságra hozatalról a címzetteket erről előre tájékoztatni kell. Ez pedig azért is jelentős eszköz lehet, mert a pénzügyi válság mélypontján látható volt, hogy a globális média maga is alakítójává vált a válságfolyamatoknak.

⁵⁶ ESRB rend. 16. cikk (1).

⁵⁷ Ez az ún. „*act or explain*”, vagyis „*cselekedj, vagy indokolj*” mechanizmus.

Jogilag kötelező eszközök hiányában cselekvés meghatározó szerepet csak akkor tölthet be az ESRB, ha figyelmeztetéseinek, ajánlásainak címzettje elismerik szakértő tevékenységét.

II.1.3. Jogonalap, elszámoltathatóság, pártatlanság

Az ESRB-t az EUMSZ 114. cikkére (korábbi 95. cikk) alapítva hozták létre egy jogi személyiség és jogilag kötelező hatáskörök nélküli szervként. Azonban – ahogy erre FERRAN is rámutat⁵⁸ – a jogi személyiség és jogilag kötelező eszközök hiánya nem feltétlenül jelent akadályt a pénzügyi piacokra való hatásgyakorlás szempontjából, az ESRB (és egyéb alapvetően soft law jellegű szervek, mint az FSB⁵⁹) számára.

Az ESRB struktúrája megtalálta a hatáskör-átruházás szigorú szabályai között az utat az Unió jelenlegi jogrendjében. A hatáskör-átruházás kérdésére és problematikájára az ESA-k elemzésénél még részletesen visszatérünk.

Az ESRB elnökét évente legalább egyszer, kiterjedt pénzügyi zavarok esetén ennél gyakrabban, meghívják az Európai Parlamentbe az ESRB által az Európai Parlament és a Tanács számára készített éves jelentésének közzétételkor megrendezett éves meghallgatásra. Az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság kérésére az ESRB egyes kérdéseket külön megvizsgál. Az Európai Parlament felkérheti az ESRB elnökét, hogy meghallgatásokon vegyen részt az Európai Parlament illetékes bizottságai előtt. Az ESRB elnöke évente legalább kétszer – vagy amennyiben célszerűnek ítélik többször – zárt ajtók mögötti bizalmas, szóbeli megbeszéléseket tart az Európai Parlament Gazdasági és Monetáris Bizottságának elnökével és alelnökeivel az ESRB folyamatban lévő tevékenységeiről.⁶⁰

Az igazgatótanács és az irányítóbizottság tevékenységeiben való részvétel vagy az ESRB-hez kapcsolódó egyéb tevékenység végzése során az ESRB tagjai feladataikat pártatlanul és kizárólag az Unió egészének érdekében végzik. Nem kérhetnek, és nem fogadhatnak el utasításokat a tagállamoktól, az Unió intézményeitől, sem más köz- vagy magánjogi jogalanytól.⁶¹

⁵⁸ FERRAN (2010b). 23. o.

⁵⁹ *Financial Stability Board* (Pénzügyi Stabilitási Tanács): egy informális szervezet, ami a különböző nemzeti pénzügyi szervezetek (bankok, felügyelet, kincstár) tapasztaltabb vezetőit, nemzetközi szervezetek és az Európai Központi Bank képviselőit hozza össze.

⁶⁰ ESRB rend. 19. cikk.

⁶¹ ESRB rend 7. cikk.

II.2. Az Európai Felügyeleti Hatóságok

Az ESFS részeként a Lámfalussy-eljárás harmadik szintű bizottságai átalakultak európai hatóságokká. A létrehozott hatóságok ennek a rendszernek a legfontosabb és leginnovatívabb elemei. A hatóságok a 3L3 bizottságokat váltották fel, de lényegesen megnövelt a felelősségük, meghatározott jogi eszközeik (jogilag kötelező eszközeik!), valamint szélesebb körű felhatalmazottságuk lett.⁶² A hatóságok jogi személyiséggel rendelkező uniós szervek,⁶³ amiből az következik, hogy a hatóságokat valamennyi tagállamban a nemzeti jog által a jogi személyeknek nyújtott legteljesebb jogképesség illeti meg.

Mindegyik ESA-nak a székhelye megegyezik a felváltott 3L3 bizottság székhelyével, így az EBA-nak Londonban, az EIOPA-nak Frankfurtban, az ESMA-nak pedig Párizsban van a székhelye. Érdekes azonban, hogy a jogalkotás folyamán az Európai Parlament azt a megoldási javaslatot támogatta, hogy mind a három ESA székhelye ugyanabban a városban, Frankfurtban, legyen.⁶⁴ Ez egy praktikus lépés lett volna egy sokkal integráltabb EU szintű felügyeleti rendszer irányában, azonban nem volt még meg a politikai akarat arra, hogy a két gazdaságilag rendkívül fejlett tagállamból elvigyék a hatóságokat.⁶⁵

⁶² RODRIGUEZ, Pablo Iglesias: *Towards a new european financial supervision architecture*, Columbia Journal of European Law Online, 2009/1. szám, forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1518062 (2011-07-06), 3. o.

⁶³ Habár a rendeletek - a tervezetekkel ellentétben – *expressis verbis* nem mondják ki, hogy a hatóságok európai ügynökségek, de feladatuk és eljárásuk szerint annak tekinthetők.

⁶⁴ JELENTÉS – a pénzügyi rendszer közösségi makroprudenciális felügyeletéről és az Európai rendszerkockázati Testület létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról, előadó: S. Goulard (PE 438.496, 2010. február). Ebben a jelentésben a rapporteur ekképp érvel: a közös felügyeleti kultúra megteremtése érdekében valamennyi európai felügyeleti hatóság (az ESRB és a három hatóság) egy helyen, Frankfurtban való elhelyezése szükséges. A földrajzi közelség lehetővé teszi a nem kimerítő, napi szintű megbeszéléseket, a személyzet egységes toborzási rendszerét, és válság esetén a gyorsabb reagálást. Az európai hatékonyságot minden más szemponthoz képest előnyben kell részesíteni, a jövőnek pedig nyitottnak kell maradnia; az, hogy a Lámfalussy-bizottságok szét vannak szórva több fővárosban, nem akadályozhatja meg egy szorosabb európai struktúra megfontolását, amelyre az EU-nak szüksége van.

⁶⁵ FERRAN (2010a) 34-35. o.

Lámfalussy bizottságok		ESA-k
Committee of European Banking Supervisors (CEBS)	Bank szektor	European Banking Authority (EBA)
Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors (CEIOPS)	Biztosítási piac	European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)
Committee of European Securities Regulators (CESR)	Értékpapír piac	European Securities and Market Authority (ESMA)

3. ábra A Lámfalussy bizottságokat felváltó új európai felügyeleti hatóságok (saját szerkesztés).

II.2.1. Szervezeti felépítés

A Hatóságok szervezeti felépítésüket tekintve: felügyeleti tanácsból, igazgatótanácsból, elnökből, ügyvezető igazgatóból és fellebbezési tanácsból állnak. A vegyes bizottság és a fellebbviteli tanács a Hatóságok közös szerveként működik, továbbá a Hatóságok szervezetén belül, intézményesült formában érdekképviselői csoportok is működnek.

A **felügyeleti tanács** a Hatóság legfőbb döntéshozatali szerve, így felelős a rendeletek II. fejezetében meghatározott határozatok meghozataláért,⁶⁶ valamint iránymutatást nyújt a Hatóság munkájához. Tagjai:

1. az elnök, aki nem rendelkezik szavazati joggal;
2. az egyes tagállamok pénzügyi intézményeinek felügyeletéért felelős állami hatóság vezetője, akinek legalább évente kétszer személyesen részt kell vennie az ülésen;
3. a Bizottság egy képviselője, aki nem rendelkezik szavazati joggal;
4. az ESRB egy képviselője, aki nem rendelkezik szavazati joggal;
5. a másik két európai felügyeleti hatóság egy-egy képviselője, akik nem rendelkeznek szavazati joggal;⁶⁷
6. valamint az EBA esetén többlettagként az Európai Központi Bank egy képviselője, aki nem rendelkezik szavazati joggal.⁶⁸

⁶⁶ A felügyeleti tanács fogadja el a rendeletben meghatározott véleményeket, ajánlásokat és határozatokat, valamint tanácsot ad.

⁶⁷ ESA rend. 40. cikk (1).

⁶⁸ EBA rend. 40. cikk (1) d).

A felügyeleti tanács a ráruházott egyes feladatok elvégzéséhez belső bizottságokat vagy munkacsoportokat hozhat létre, és rendelkezhet egyes, egyértelműen meghatározott feladatoknak és határozatoknak belső bizottságokra vagy munkacsoportokra, az igazgatótanácsra vagy az elnökre való átruházásáról.⁶⁹ Ez a rendelkezés a hatóságok belső munkavégzésének rugalmassá tételét szolgálja.

Az igazgatótanács javaslata alapján a felügyeleti tanács fogadja el a Hatóság következő évi munkaprogramját, elfogadja a hatóság tevékenységéről szóló jelentést, valamint a hatóság többéves munkaprogramját, illetve a költségvetést. Ezen felül a felügyeleti tanács fegyelmi jogkört gyakorol az elnök és az ügyvezető igazgató felett.⁷⁰

Főszabályként a felügyeleti tanács döntéseit tagjainak az egyszerű többségével hozza, minden tag egy szavazattal rendelkezik. A rendeletek nem rendelkeznek a határozatképességről, ezt a kérdést a hatóságok által kiadott részletes eljárási szabályzatra delegálják. Mindhárom hatóság eljárási szabályzata kétharmados jelenléthez köti a határozatképességet.⁷¹

A főszabály, azonban azért főszabály, hogy legyenek alóla kivételek, így vannak olyan döntések, amelyeket a szavazati joggal rendelkező tagok kétharmadának szavazatával lehet meghozni:

- szabályozástechnikai standardtervezeteket;
- végrehajtás-technikai standardtervezeteket;
- iránymutatásokat és ajánlásokat;
- a hatóság határozatának, valamelyik tagállam által kért felülvizsgálata tárgyában hozott határozatot;
- a költségvetéshez kapcsolódó valamennyi intézkedést és határozatot.⁷²

Az **igazgatótanács** az elnökből és a felügyeleti tanács szavazati joggal rendelkező tagjai által a felügyeleti tanács tagjainak sorából választott hat másik személyből áll.⁷³ Az igazgatótanács biztosítja, hogy a hatóság a rendeletnek megfelelően teljesítse küldetését és végezze el a rábízott feladatokat. A felügyeleti tanács elé terjeszti az éves és a többéves munkaprogramot, elfogadja a hatóság személyzetpolitikai tervét.

⁶⁹ ESA rend. 41. cikk (1).

⁷⁰ ESA rend. 43. cikk (4)-(8).

⁷¹ Rule of Procedure: EBA (http://www.eba.europa.eu/cebs/media/aboutus/Legal%20Texts/EBA-DC-001-Rules-of-Procedure-EBA-BoS_---FINAL.pdf); ESMA (<http://www.esma.europa.eu/popup2.php?id=7494>); EIOPA (<https://eiopa.europa.eu/about-eiopa/legal-framework/index.html>).

⁷² ESA rend. 44. cikk (1) második albekezdés.

⁷³ Nagy megtiszteltetésként a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnökét, Szász Károlyt beválasztották az EBA felügyeleti tanácsába.

A hatóságot az **elnök** képviseli, aki feladatát teljes munkaidőben ellátó független szakember. Az elnök felelős a felügyeleti tanács munkájának előkészítéséért és elnököl a felügyeleti tanács és az igazgatótanács ülésein. A felügyeleti tanács az elnököt – érdemei, alkalmassága, a pénzügyi intézményekkel és piacokkal kapcsolatos ismeretei, valamint a pénzügyi felügyelet és szabályozás terén szerzett gyakorlata alapján – nyílt kiválasztási eljárást követően nevezi ki.⁷⁴

A hatóságot az **ügyvezető igazgató** irányítja, aki feladatát szintén teljes munkaidőben ellátó független szakember. A felügyeleti tanács az ügyvezető igazgatót – érdemei, alkalmassága, a pénzügyi intézményekkel és piacokkal kapcsolatos tudása, valamint a pénzügyi felügyelet és szabályozás terén szerzett gyakorlata és vezetői tapasztalata alapján – nyílt kiválasztási eljárást és az Európai Parlament jóváhagyását követően nevezi ki.⁷⁵

Az ESA-knak két közös testülete is van: az európai felügyeleti hatóságok vegyes bizottsága és a fellebbviteli tanács.

A **vegyes bizottság** olyan fórum, amelynek keretében a hatóságok rendszeresen és szorosan együttműködnek egymással, valamint biztosítják a szektorok közötti következetességet, különösen az alábbi területeken:

- pénzügyi konglomerátumok;
- könyvvitel és könyvvizsgálat;
- az szektorok közötti fejlemények, kockázatok és a pénzügyi stabilitás sebezhetőségének mikroprudenciális elemzése;
- kisbefektetői termékek;
- pénzmosás elleni intézkedések; és
- információcsere az ESRB-vel és az ESRB és az ESA-k közötti kapcsolatok kialakítása.

A **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 szak tudással és szakmai gyakorlattal rendelkeznek, a banki, biztosítási, foglalkoztatási nyugdíj és értékpapír-piaci területen vagy más pénzügyi szolgáltatások területén kellően magas szintű szakmai, többek közt felügyeleti ismereteik és gyakorlatuk van, nem tartoznak a hatóság tevékenységében részt vevő illetékes hatóságok vagy más nemzeti, illetve uniós intézmény jelenlegi alkalmazottai közé. A fellebbviteli tanácsnak megfelelő jogi szakértelemmel kell ren-

⁷⁴ ESA rend. 48. cikk.

⁷⁵ ESA rend. 51. cikk.

delkeznie ahhoz, hogy jogi szaktanácsadást biztosítson a hatóság hatáskörének gyakorlásával kapcsolatban.⁷⁶

Csatlakozva SOÓshoz megjegyzendő, hogy az ESA-k helyzete különleges, hiszen a nemzeti felügyeletekkel szemben egyrészt megjelenik egy alárendeltségi viszonyuk akkor, amikor a nemzeti felügyeletek elnökei adják az ESA-k fő döntéshozó szervének (felügyeleti tanács) a tagjait, másrészt egy fölérendeltségi viszonyuk is, amikor az adott ESA közvetlenül a nemzeti felügyeletet, vagy annak felügyelete alá tartozó pénzügyi intézményeket vizsgálja.⁷⁷

Fogyasztóvédelmi szempontból nagy előrelépés a különböző **érdekképviselési csoportok** létrehozása⁷⁸ a hatóságok szervezetén belül, ugyanis ezek által a fogyasztói csoportokat bevonják a döntéshozatalba. Hivatalosan és intézményesült formában is részesei lesznek a döntéshozatali eljárásnak.⁷⁹

Az érdekképviselési csoporttal, a rendeletben foglaltaknak megfelelően, a szabályozás- és végrehajtás-technikai standardokra vonatkozó intézkedésekről, továbbá, amennyiben ezek egyes pénzügyi piaci szereplőkre nem vonatkoznak, az iránymutatásokra és ajánlásokra vonatkozó intézkedésekről kell konzultálni. Amennyiben sürgős fellépésre van szükség, és nincs mód konzultálásra, az érdekképviselési csoportot mihamarabb értesíteni kell.

Az érdekképviselési csoportok 30 tagból állnak és az egyes konstruáló rendeletek meghatározzák, hogy az egyes csoportok milyen arányban vannak képviseltetve benne. Az érdekképviselési csoport tagjait az érintett érdekelték javaslatai alapján a hatóság felügyeleti tanácsa jelöli ki. A felügyeleti tanács az ilyen irányú határozathozatal során a lehető legnagyobb mértékben biztosítja a megfelelő földrajzi és nemek közötti egyensúlyt és az érdekelték képviselését az Unió egész területén.

II.2.2. Feladatok

„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.”⁸⁰ Figyelemmel erre és az ESA-kkal szemben támasztott jövőbeni kihívásokra, az ESA-k közös illetőleg szektor specifikus feladatokat látnak el.

⁷⁶ ESA rend 58. cikk.

⁷⁷ SOÓS János: *Az új európai pénzügyi felügyeleti struktúra*. Európai Tükör 2011/2. 135. o.

⁷⁸ Az EBA esetén a Banki érdekképviselési csoportot, az EIOPA esetén a Biztosítási és viszontbiztosítási, valamint foglalkoztatói-nyugdíj érdekképviselési csoportot, az ESMA esetén pedig az Értékpapír-piaci érdekképviselési csoportot (továbbiakban: érdekképviselési csoport).

⁷⁹ EMMENEGGER, Susan: *Procedural Consumer Protection and Financial Market Supervision*. EUI Working Papers Law No. 2010/05. Forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1616322 (2010-11-27).

⁸⁰ SOÓS i.m.. 133. o.

Közös feladatok:

- hozzájárulnak a magas színvonalú közös szabályozási és felügyeleti standardok és gyakorlatok kialakításához;
- hozzájárulnak a kötelező erejű uniós jogi aktusok következetes alkalmazásához, különösen a közös felügyeleti kultúra elősegítéséhez, az uniós jogi aktusok következetes, hatékony és eredményes alkalmazásának biztosításához, a szabályozási arbitrázs megakadályozásához, az illetékes hatóságok közötti nézetkülönbségek esetén a közvetítéshez és vitarendezéshez, a pénzügyi intézmények hatékony és következetes felügyeletének biztosításához, a felügyeleti kollégiumok koherens működésének biztosításához;
- ösztönzik és megkönnyítik az illetékes hatóságok között a feladatok és felelősségi körök átruházását;
- szorosan együttműködnek az ESRB-vel, különösen azáltal, hogy ellátják a feladatai teljesítéséhez szükséges információkkal és biztosítják az ESRB figyelmeztetéseinek és ajánlásainak megfelelő nyomon követését;
- a felügyeleti eredmények következetességének fokozása érdekében megszervezik és lefolytatják az illetékes hatóságokról szóló összehasonlító elemzések elkészítését, beleértve az iránymutatások és ajánlások kibocsátását és a bevált gyakorlatok megállapítását;
- a hatáskörükbe tartozó területen megfigyelik és értékelik a piaci fejleményeket;
- elvégeznék minden egyéb, uniós jogalkotási aktusokban meghatározott feladatot.

Speciális feladatok:

- Az EBA feladata gondoskodni a hitelfelvétel és egyéb kockázatok megfelelő szabályozásának és felügyeletének biztosításáról, továbbá a feladataival érintett területeken az érdekeltekkel folytatandó konzultáció elősegítésére egy banki érdekképviselési csoport létrehozásáról.
- Az EIOPA feladata a biztosítással, a viszontbiztosítással és a foglalkoztatói nyugdíj-tevékenységekkel kapcsolatos kockázatvállalás megfelelő szabályozásának és felügyeletének biztosítása, továbbá a kötvénytulajdonosok, nyugdíjrendszeri tagok és a kedvezményezettek védelmének elősegítése. Az EIOPA felelős a feladataival érintett területeken az érdekeltekkel folytatandó konzultáció elősegítése céljából egy biztosítási és viszontbiztosítási érdekképviselési csoport, valamint egy foglalkoztatói-nyugdíj érdekképviselési csoport felállításáért.

- Az ESMA feladata a befektetési és egyéb kockázatok megfelelő szabályozásának és felügyeletének biztosítása, a **hitelminősítő ügynökségek**⁸¹ **közvetlen európai felügyelete**,⁸² és a feladataival érintett területeken az érdekeltekkel folytatandó konzultáció elősegítésére egy értékpapír-piaci érdekképviselői csoport létrehozása.

II.2.3. Hatáskörök

Az előző pontban meghatározott feladataik ellátása során az ESA-k a következő hatásköröket gyakorolhatják:

- szabályozástechnikai vagy végrehajtás-technikai sztenderdtervezet kidolgozása;
- iránymutatások és ajánlások kibocsátása;
- a nemzeti felügyeletnek címzett egyedi határozatok meghozatala;
- a pénzügyi intézményeknek címzett egyedi határozatok meghozatala;
- Európai Parlamentnek, Tanácsnak vagy Európai Bizottságnak szóló vélemények kibocsátása;
- a pénzügyi intézményekre vonatkozó szükséges információk összegyűjtése;
- adatbázis készítése az általuk nyilvántartott pénzügyi intézményekről.

A továbbiakban terjedelmi korlátok miatt nem áll módomban mindegyik hatáskörrel részleteibe menően foglalkozni, ezért a későbbi elemzési szempontnak megfelelően a hatáskörök három csoportjával foglalkozom. Ezek a standardok (szabályozástechnikai, végrehajtás-technikai), az ESA rendeletek 17-19. cikke alapján meghozott határozatok, illetve az ajánlások és iránymutatások.

A standardok és a határozatok – jogilag kötelezőek lévén – jelentik a legjelentősebb különbséget a 3L3 bizottságok és az új hatóságok között.⁸³

⁸¹ „A hitelminősítő szervezetek nem nyújtanak klasszikus értelemben vett pénzügyi szolgáltatást, hogy tevékenységük alapján, alapértelmezés szerint a pénzügyi felügyelet hatálya alá kerüljenek. Mindazonáltal a pénzügyi szektor intézményeinek alaptevékenységi háttere és megalapozottsága, azaz a kockázatkezelés és minősítés olyan mértékben épül a hitelminősítő szervezetek termékeire és szolgáltatásaira, hogy azokat a felügyelet hatósági jogköre alá helyezéssel lehet keretek közé helyezni, és a pénzügyi stabilitást ezen a téren megalapozni.” ZSOLNAI Alíz: *A pénzügyi szektorbeli felügyelet kérdései az Európai Unió tükrében*. Hitelintézeti Szemle, 2009/5. szám 466. o.

⁸² Az ESMA hitelminősítők felett gyakorolt közvetlen felügyelete minőségi változást, a székhelyország felügyeletének elvén bekövetkezett jelentős törést jelent. Az ESMA közvetlenül gyakorolja a felügyeleti jogosítványokat ezek felett a szervezetek felett. Részletes elemzést a témában ld.: MÖLLERS, Thomas M. J.: *Sources of Law in European Securities Regulation – Effective Regulation, Soft Law and Legal Twxonomy from Lamfalussy to de Larosiere*. European Business Organisation Law Review II, forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1725778 (2011-08-19), 379-407. o.

⁸³ WYMEERSCH, Eddy: *The institutional reform of the European Financial Supervisory System, an interim report* Ghent Univ. Financial Law Institute Working Paper No. 2010-01., forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1541968 (2011-08-08), 13. o.

II.2.3.1. Szabályozástechnikai és végrehajtás-technikai standardok

A jogilag kötelező erejű technikai standardok elkészítésének hatáskörét az ESA-kra ruházták a rendeletek.⁸⁴ Ezeknek a technikai standardoknak két fajtájuk van: a szabályozástechnikai standardok és a végrehajtás-technikai standardok. Létrehozataluk folyamata alapvetően megegyezik, ezért a továbbiakban technikai standardnak (standardnak) nevezett eszköz mindkettőt lefedi. A különbség abban áll, hogy míg a szabályozástechnikai standardok esetén az EUMSZ. 290. cikke alapján az Európai Parlament és a Tanács hatalmazza fel a Bizottságot a standardok elfogadására (delegált jogalkotási jogkör), amelyet az ESA-k készítenek el, addig a végrehajtás-technikai standardokat az ESA-k az EUMSZ. 291. cikke szerinti végrehajtási aktusok révén dolgozza ki (másodlagos jog végrehajtásán alapulnak).

A technikai standardok alkalmazási területeinek azonosítására a Bizottság négy kiemelten fontos elvet fogalmazott meg:

- **Technikai vetület:** az ez alapján kiválasztott területek kifejezetten technikai jellegűek, ahol a standardok kidolgozásához felügyeleti szakértőkre van szükség. Az érintett területeken nincs szükség szakpolitikai döntésekre.
- **Gyakorlati kérdések / együttműködési eljárások:** e területek olyan gyakorlati kérdésekkel kapcsolatosak, mint a felügyeleti hatóságok közötti együttműködést erősítő információcseréi eljárási megoldásai, amelyek az érintett hatóságokat közvetlenül érintik. Csak olyan kérdéseket foglalhatnak magukban, amelyeknél a közös megközelítés vagy a kiszámíthatóság minden érintett fél javára szolgál.
- **Rugalmasság:** ide olyan területek értendők, ahol a jövőbeni piaci fejlemények gyors megválaszolása érdekében fontos a technikai rugalmasság, vagy ahol ma még nincs szükség a jogszabályok módosítására, viszont annak esetleges későbbi szükségessége érdekében arra lehetőséget kell adni.
- **Szükségesség:** itt csak olyan területek jöhetnek szóba, ahol a pénzügyi stabilitás, a betétesek, biztosítottak és befektetők védelme, a piaci hatékonyság és integritás biztosítása vagy az egységes piac megszilárdítása érdekében részletes és egységes technikai szabályokra van szükség.⁸⁵

⁸⁴ ESA rend. 10-15. cikk.

⁸⁵ COM (2009) 576. 5. o.

A technikai standardoknak technikai jellegűnek kell lenniük, nem járhatnak stratégiai vagy szakpolitikai döntéssel, tartalmukat pedig az alapul szolgáló uniós jogalkotási aktusok szabják meg.⁸⁶

A standardok elfogadásához vezető eljárást a rendeletek részletesen szabályozzák és egy elég bonyolult, de annál demokratikusabb döntési mechanizmusrendszert hoztak létre.

Az első szakaszban, ami az ESA-n belül zajlik, az ESA eldönti, hogy elfogad-e technikai standardot. Ha erre a kérdésre a válasz igenlő, akkor megkezdődik a megalkotás folyamata. A Bizottsághoz történő benyújtásukat megelőzően a Hatóság nyilvános konzultációt folytat a standardtervezetetről, és elemzi a kapcsolódó potenciális költségeket és hasznokat, kivéve, ha a konzultációk és elemzések aránytalanok a szóban forgó standardtervezet alkalmazási köréhez vagy hatásához képest, vagy az ügy különösen sürgős volta miatt. A Hatóság ezen kívül az érdekképviselői csoport véleményét is kikéri. Az egyeztetéseket követően a standardtervezetről a felügyeleti tanács kétharmados többséggel dönt és továbbítja az elfogadott tervezetet a Bizottsághoz.

A második szakaszban, amit Bizottsági szakasznak is tekinthetünk, a Bizottság haladéktalanul továbbítja a standardtervezetet az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A Bizottság a standardtervezet kézhezvételétől számított három hónapon belül határoz annak jóváhagyásáról. Ha az Unió érdeke úgy kívánja, a Bizottság csak részben vagy módosításokkal is jóváhagyhatja a standardtervezetet. Ha a Bizottság nem kíván jóváhagyni egy standardtervezetet, illetve csak részben, vagy módosításokkal hagyja jóvá azt, akkor visszaküldi az ESA-nak, és egyúttal magyarázatot ad a jóváhagyás elutasítására, illetve adott esetben megindokolja az általa javasolt módosításokat.

A harmadik szakaszban a standardtervezet visszakerül az ESA-hoz és hat héten belül módosíthatja a standardtervezetet a Bizottság által javasolt módosítások alapján, és hivatalos vélemény formájában ismét benyújthatja azt a Bizottságnak. A Hatóság a hivatalos vélemények másolatát az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak is elküldi. Ha az említett hathetes időtartam leteltéig a Hatóság nem nyújtotta be a módosított standardtervezetet, vagy olyan standardtervezetet nyújtott be, amelyet nem a Bizottság által javasolt módosításoknak megfelelően módosított, a Bizottság elfogadhatja a standardot az általa fontosnak ítélt módosításokkal, vagy elutasíthatja azt. A Bizottság, azonban nem változtathatja meg a Hatóság által készített standardtervezet tartalmát a Hatósággal való előzetes egyeztetés nélkül.

⁸⁶ ESA rend. 10. cikk (1), 15. cikk (1).

A standardok elfogadása rendeletek vagy határozatok formájában történik. Azokat az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni, és azok az abban megállapított időpontban hatályba lépnek.

Ha az ESA a jogalkotási aktusokban meghatározott határidőn belül nem nyújtott be standardtervezetet, a Bizottság új határidőn belül kérheti tervezet benyújtását. Kizárólag ha a Hatóság a kérelemnek megfelelően nem nyújtja be a tervezetet a Bizottságnak a határidőn belül, a Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktussal a Hatóság által készített tervezet nélkül is elfogadhatja a szabályozástechnikai standardot.

Ebben az esetben – a hatóságokkal megegyezően – a Bizottság nyilvános konzultációt folytat a standardtervezetről, és elemzi a kapcsolódó potenciális költségeket és hasznokat, kivéve, ha a konzultációk és elemzések aránytalanok a szóban forgó szabályozástechnikai standardtervezet alkalmazási köréhez vagy hatásához képest vagy az ügy különösen sürgős volta miatt. A Bizottság ezen kívül kikéri az érdekképviselői csoport véleményét vagy tanácsát is. A Bizottság haladéktalanul továbbítja a standardtervezetet az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak.

A Bizottság a szabályozástechnikai standardtervezetét megküldi a Hatóságnak. A Hatóság hat héten belül módosíthatja a szabályozástechnikai standardtervezetet, és azt hivatalos vélemény formájában benyújthatja a Bizottságnak. A Hatóság a hivatalos véleményének másolatát elküldi az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak is.

Amennyiben az ESA az említett hathetes időtartam leteltével nem nyújtotta be a módosított standardtervezetet, úgy a Bizottság elfogadhatja a szabályozástechnikai standardot.

Amennyiben az ESA a hathetes időszakon belül benyújtotta a módosított standardtervezetet, úgy a Bizottság a Hatóság által javasolt módosítások alapján módosíthatja a standardtervezetet, vagy az általa fontosnak ítélt módosításokkal elfogadhatja a standardot. A Bizottság nem változtathatja meg a Hatóság által készített standardtervezet tartalmát a Hatósággal való előzetes egyeztetés nélkül.

A standardok elfogadása ezúttal is rendeletek vagy határozatok formájában történik. Azokat az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni, és azok az abban megállapított időpontban hatályba lépnek.

A rendeletek szabályozásának tanulmányozása után, azt a megállapítást lehet tenni, hogy a Bizottságnak csak limitált tere van manőverezni a technikai standardok elfogadásával kapcsolatban. Ezt megerősíti García-Margallo y MARFIL európai parlamenti jelentése is, amiben így fogalmaz: „az Európai Felügyeleti Hatóságnak (Bankfelügyelet) e standardok felvázolá-

sában betöltött vezető szerepét hangsúlyozni kell.”⁸⁷ Érthető módon, hiszen a Hatóságoknál van a megfelelő szakértelem és ők állnak a legközelebbi kapcsolatban a piacokkal.

II.2.3.2. Az ESA-k kötelező határozatai

Az ESA-k kötelező határozatai egy gyűjtőkategória és a rendeletek 17-19. cikke szabályozza őket. Ebbe a csoportba három határozattípus tartozik: I.) az uniós jog megsértése esetén hozott,⁸⁸ II.) a veszélyhelyzetben hozott,⁸⁹ valamint III.) a hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti vitarendezés során hozott⁹⁰ **jogilag kötelező** határozatok. A továbbiakban ezeket a hatásköröket vonom vizsgálat alá.

I.) Már a 3L3 bizottságoknak is feladatuk volt az EU joggal való egyezés elősegítése, de az új szabályozás megerősítette az ESA-k helyzetét, azzal, hogy formalizált hatáskörrel ruházta fel őket a szabályozási különbségek feloldására. Ezzel a hatáskörrel azonban csak viszonylag szűk körben élhetnek a hatóságok. Ez pedig azt jelenti, hogy ennek a hatáskörnek a teljes kihasználásával viszonylag ritkán fognak élni a hatóságok, ugyanakkor már ennek a hatáskörnek a létezése is potenciális változást okoz a fennálló felügyeleti rendszerben.⁹¹

Az ESA egy vagy több hatáskörrel rendelkező hatóság, az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság vagy az érdekképviselői csoport kérésére, illetve saját kezdeményezésére és az érintett hatáskörrel rendelkező hatóság tájékoztatását követően járhat el. Az eljárás négy lépésben bonyolódik le, amelyek a következők:

- 1. lépéső: *kivizsgálás* (két hónapon belül).
- 2. lépéső: az ESA *ajánlást* intézhet az érintett hatáskörrel rendelkező hatósághoz, amelyben meghatározza az uniós jognak való megfeleléshez szükséges intézkedéseket. A hatáskörrel rendelkező hatóság az ajánlás kézhezvételétől számított tíz munkanapon belül tájékoztatja a Hatóságot az uniós jognak való megfelelés érdekében hozott vagy hozandó intézkedéseiről.
- 3. lépéső: a Bizottság a Hatóságtól kapott tájékoztatást követően, vagy saját kezdeményezésére *hivatalos véleményt* adhat ki, amelyben előírja a hatáskörrel rendelkező hatóság számára, hogy hozza meg az uniós jognak való megfeleléshez szükséges intézkedéseket. A Bizottság hivatalos véleményében figyelembe veszi a

⁸⁷ PE434.408, 2010 február, 134. o.

⁸⁸ ESA rend. 17. cikk.

⁸⁹ ESA rend. 18. cikk.

⁹⁰ ESA rend. 19. cikk.

⁹¹ FERRAN (2010a) 48. o.

Hatóság ajánlásait. A Bizottság ezt a hivatalos véleményt az ajánlás elfogadását követő három hónapon belül adja ki.

- 4. lépcső: ha a hatáskörrel rendelkező hatóság nem felel meg a hivatalos véleménynek az abban meghatározott időtartamon belül, és ha az egyenlő piaci versenyfeltételek fenntartása, vagy helyreállítása, illetve a pénzügyi rendszer szabályos működésének és integritásának biztosítása érdekében szükséges, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság kellő időben orvosolja a megfelelés hiányát, az ESA a pénzügyi piaci szereplőnek címzett *egyedi határozatot* hozhat, amelyben előírja az uniós jog szerinti kötelezettségei teljesítéséhez szükséges intézkedések meghozatalát, beleértve a tevékenység megszüntetését is.

A második lépcsőben hozott ajánlást és a negyedik lépcsőben hozott egyedi határozatot a felügyeleti tanács egyszerű többséggel fogadja el.

A negyedik lépcsőben meghozott határozat lehetősége átírta a székhelyország felügyeletének alapelvét és előrevetíti az uniós szintű közvetlen felügyelet lehetőségét a pénzügyi piacok szereplői, intézményei felett. Annál is inkább mert az ESA rendeletek 17. cikk (7) bekezdése kimondja, hogy a hatóságok által elfogadott határozatok irányadók a hatáskörrel rendelkező hatóságok által ugyanabban a tárgyban hozott bármely korábbi határozattal szemben. A gyakorlat szintjén ez azt jelenti, hogy az ESA határozatok felülírják a nemzeti hatóságok határozatait, ezáltal pedig közvetlen uniós szintű felügyeletet képesek gyakorolni a pénzügyi piacok szereplői felett.

II.) Káros fejlemények esetén, amelyek komolyan veszélyeztethetik a pénzügyi piacok szabályos működését és integritását, vagy az Európai Unió pénzügyi rendszere egészének, vagy egy részének stabilitását, a Hatóság aktívan elősegíti és, ha szükséges, koordinálja az érintett hatáskörrel rendelkező nemzeti felügyeleti hatóságok által hozott intézkedéseket. Ennek megfelelően új hatáskörként jelentkezik a beavatkozás lehetősége, ráadásul ehhez nincs szükség a Bizottságra sem.

Először a Tanács – a Hatóság, a Bizottság vagy az ESRB kérése nyomán – a Bizottsággal, az ESRB-vel és adott esetben az ESA-kkal konzultálva a Hatóságnak címzett határozatot fogadhat el, amelyben megállapítja e rendelet alkalmazásában a vészhelyzet fennállását. Ebben az esetben a Hatóság *egyedi határozatokat* hozhat, amelyben előírja a hatáskörrel rendelkező hatóságok számára, hogy hozzák meg a veszélyes fejlemények kezeléséhez szükséges intézkedéseket, annak biztosításával, hogy a pénzügyi piaci szereplők és a hatáskörrel rendelkező hatóságok teljesítik az adott jogszabályokban meghatározott előírásokat.

Az egyedi határozat meghozatalához azonban nem feltétlenül szükséges a veszélyhelyzet fennállásának Tanács általi megállapítása, ugyanis kivételes körülmények esetén, amikor a nemzeti hatóságok koordinált intézkedése szükséges a pénzügyi piacok szabályos működését és integritását, vagy az Unió pénzügyi rendszere egészének, vagy egy részének stabilitását komolyan veszélyeztető káros fejlemények kezelése céljából, az ESA-k szintén egyedi határozatokat adhatnak ki, amelyben intézkedéseket írhatnak elő a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok számára.

Ha valamely hatáskörrel rendelkező hatóság nem felel meg az ESA egyedi határozatának az abban meghatározott időtartamon belül, az ESA a pénzügyi piaci szereplőnek címzett *egyedi határozatot* hozhat, amelyben előírja a kötelezettségei teljesítéséhez szükséges intézkedések meghozatalát, beleértve a tevékenység megszüntetését is. Ez által az ESA-k újabb eszközzel rendelkeznek az uniós szintű közvetlen felügyeletre.

A „hatalmak” hierarchiája alapvetően változott meg a korábbi jogi szabályozástól, ahol a Bizottság volt az egyedüli döntéshozó veszélyhelyzetekben.⁹²

Végül azonban van egy fiskális (kötségvetési) mentőöv a szabályozásba építve, ugyanis az ESA-k biztosítják, hogy a 18. cikk alapján elfogadott határozataik semmilyen módon sem ütköznek a tagállamok költségvetési hatáskörével.⁹³

III.) A hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti, a határokon átnyúló eseteket érintő nézeteltérések rendezésére az új pénzügyi felügyeleti rendszerbe egy mediációs, vitarendezési eljárást építettek be, amely adott esetben az ESA-k jogilag kötelező erővel bíró határozatával zárul.

Ennek a mediációs eljárásnak vannak előzményei, ugyanis a 3L3 bizottságok is létrehozták vitarendezési eljárásukat a szektorok közötti legteljesebb konzisztencia biztosítására.⁹⁴ Azonban ebben az eljárásban még csak közvetítő szerepet tudtak betölteni a bizottságok, ugyanis döntési jogosítványokkal nem rendelkeztek.

A vitarendezési eljárást egy vagy több hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság, illetve az ESA saját maga kezdeményezheti. Az eljárás három szakaszból épül fel, amelyek a következők:

- 1. szakasz: az ESA határidőt tűz a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak az egyeztetés lefolytatására. Az ESA ebben a szakaszban *közvetítő* szerepet tölt be.

⁹² FAHEY, Elaine: *Does the emperor have financial crisis clothes? Reflection on the legal basis of the European Banking Authority*. Modern Law Review, forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1715524 (2011-08-18), 6. o.

⁹³ ESA rend. 38. cikk (1).

⁹⁴ CEBS *Annual report* 2009, 52. o.; CEBS *Mediation Protocol* (2007).

- 2. szakasz: ha az egyeztetés eredménytelenül zárul, akkor az ESA az érintett hatáskörrel rendelkező hatóságokra nézve kötelező erejű *határozatot* hozhat, amelyben felszólítja őket egyedi intézkedések meghozatalára, vagy valamely intézkedés mellőzésére az ügy rendezése és az uniós jognak való megfelelés biztosítása érdekében.
- 3. szakasz: ha valamely hatáskörrel rendelkező hatóság nem felel meg az ESA határozatának, és így nem biztosítja, hogy a pénzügyi piaci szereplő teljesítse a rá közvetlenül alkalmazandó előírásokat, az ESA a pénzügyi piaci szereplőnek címzett *egyedi határozatot* hozhat, amelyben előírja az uniós jog szerinti kötelezettségei teljesítéséhez szükséges intézkedések meghozatalát, beleértve a tevékenység megszüntetését is.

A II.) pontban írtaknak megfelelően itt is van egy fiskális (kötségvetési) mentőöv a szabályozásba építve, ugyanis az ESA-k biztosítják, hogy a 19. cikk alapján elfogadott határozataik semmilyen módon sem ütköznek a tagállamok költségvetési hatáskörével.⁹⁵ Azonban ez szintén egy olyan jogosítványa az ESA-knak, amellyel közvetlen felügyeletet gyakorolhat a tagállamok pénzügyi piaci szereplői felett, ráadásul még formálisan sem kell a Bizottságot bevonnia az eljárásába.

II.2.3.3. Ajánlások és iránymutatások

Az ESFS keretében a következetes, hatékony és eredményes felügyeleti gyakorlatok létrehozása, és az uniós jogszabályok közös, egységes és következetes alkalmazásának biztosítása céljából a hatóságok az illetékes hatóságoknak, vagy a pénzügyi intézményeknek címzett iránymutatásokat és ajánlásokat bocsátanak ki.

Egy iránymutatás vagy ajánlás kiadását követő két hónapon belül az egyes illetékes hatóságok visszaigazolják, hogy megfelelnek-e, vagy meg kívánnak-e felelni az iránymutatásnak, vagy ajánlásnak. Ha egy illetékes hatóság nem felel meg, vagy nem kíván azoknak megfelelni, úgy erről az indokok megjelölése mellett tájékoztatja a hatóságot. Tehát érvényesül a korábban említett „cselekedj, vagy indokolj” mechanizmus.

A hatóság közzéteszi a tényt, amely szerint az illetékes hatóság nem felel meg, vagy nem szándékozik megfelelni az iránymutatásnak vagy ajánlásnak. A hatóság eseti alapon határozhat úgy is, hogy közzéteszi az illetékes hatóság által közölt indokokat, hogy miért nem felel

⁹⁵ ESA rend. 38. cikk (1).

meg az iránymutatásnak vagy ajánlásnak. Az illetékes hatóságot az ilyen közzétételről előzetesen értesíteni kell.

Az adott iránymutatás vagy ajánlás megkövetelheti azt is, hogy a pénzügyi intézmények készítsenek világos és részletes jelentést arról, hogy megfelelnek-e az iránymutatásnak vagy ajánlásnak.

Fontos kiemelni, hogy az ajánlások és iránymutatások nem rendelkeznek ugyan jogi kötelező erővel, de a rendeletek a nemzeti hatóságok és pénzügyi piaci szereplők kötelezettségévé teszi az azoknak való minél alaposabb megfelelést.⁹⁶

II.2.3.4. Jogorvoslat

A rendeletek jogorvoslati rendszere három fajta jogorvoslatból áll: I.) a *fellebbezésből*, II.) az Európai Unió Bíróságához benyújtott *keresetből*, és III.) az ún. *védintézkedésből*.

I.) Bármely természetes vagy jogi személy – az illetékes hatóságokat is ideértve – fellebbezhet a hatóságok jogi aktusai elleni, a neki címzett határozata ellen, vagy az olyan határozat ellen, amely ugyan más személynek van címezve, de őt közvetlenül és személyében érinti. A fellebbezést indokolásával együtt írásban kell benyújtani a hatósághoz, a szóban forgó határozat kézbesítésétől számított két hónapon belül, vagy – ha kézbesítésre nem került sor – attól számítva, hogy a hatóság közzétette a határozatot. A fellebbviteli tanács a benyújtástól számítva két hónapon belül határoz a fellebbezésről. A beadott fellebbezésnek nincsen a végrehajtásra halasztó hatálya. A fellebbviteli tanács azonban a kifogásolt határozat alkalmazását felfüggesztheti, ha megítélése szerint a körülmények ezt megkövetelik.

Ha a fellebbezés a formai kritériumoknak eleget tesz, vagyis elfogadható, akkor a fellebbviteli tanács érdemben megvizsgálja azt. A fellebbviteli tanács felkéri a fellebbezési eljárás feleit, hogy az általa kibocsátott értesítésekről vagy a fellebbezési eljárás többi fele által tett nyilatkozatokról meghatározott határidőn belül nyújtsák be észrevételeiket. A fellebbezési eljárásban a felek jogosultak álláspontjukat szóban előadni.

A fellebbviteli tanács az eljárás lefolytatását követően kétféle határozatot hozhat:

1. megerősítheti a hatóság illetékes testülete által hozott határozatot, vagy
2. a hatóság illetékes testületéhez utalhatja vissza az ügyet.

Erre a testületre nézve a fellebbviteli tanács határozata kötelező, és ez a testület módosított határozatot fogad el az adott ügyben. A fellebbviteli tanács által hozott határozatokat a hatóság megindokolja és közzéteszi.

⁹⁶ ESA rend. 16. cikk (3).

II.) A fellebbviteli tanács határozatai, valamint abban az esetben, ha a fellebbezési tanács nem jogosult jogorvoslatot gyakorolni, a hatóság határozatai az EUMSZ 263. cikke alapján indított keresettel megtámadhatók az Európai Unió Bírósága előtt. A 263. cikk alapján az Európai Unió Bírósága megvizsgálja az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét. Bármely természetes vagy jogi személy a hivatkozott cikkben meghatározott feltételek mellett eljárást indíthat a neki címzett, vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen.

A tagállamok és az uniós intézmények, valamint természetes és jogi személyek az EUMSZ 263. cikke szerint közvetlen fellebbezést nyújthatnak be a Bírósághoz a hatóság határozatai ellen. Abban az esetben, ha a hatóság köteles eljárni és elmulasztja a döntéshozatalt, az EUMSZ. 265. cikkével összhangban mulasztás miatti kereset indítható a Bíróságnál. A hatóságnak meg kell hoznia az Európai Unió Bírósága ítéletének betartásához szükséges intézkedéseket.

III.) A védintézkedés speciális jogorvoslati eszköz, ugyanis, mint korábban említettem, ezzel csak az ESA rendeletek 18. cikk (3) és 19. cikk (3) bekezdése alapján meghozott határozatokkal szemben és akkor lehet élni, ha e határozat valamilyen módon ütközik a tagállamok költségvetési hatáskörével.

III. Hol a probléma? A hatáskör átruházás és a „Meroni-doktrína”

„Az egyes feladatok kihelyezésének jogi korlátai az ügynökségek létrehozásának dilemmájából következnek. Ahhoz ugyanis, hogy a Bizottság meg tudjon felelni az alapító szerződésekben rögzített feladatainak és az uniós állampolgárok elvárásainak, alapvetően az intézményi feladataira kell összpontosítania. A Bizottságnak ezért képesnek kell lennie arra, hogy a közösségi programok igazgatására vonatkozó feladatok egy részét harmadik személyekre átruházza. (...) Mindezek mellett azonban az igazgatási feladatok kihelyezésének az RSZ-ben és az Európai Bíróság joggyakorlatában előírtak szerint az uniós intézményrendszer által megállapított határokon belül kell maradnia.”⁹⁷

⁹⁷ GÁL Gábor: *Az Európai Unió ügynökségei*. In: KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*, 2007, Complex Kiadó, 346. o.

Az Európai Bíróság egyik első ügyében, a *Meroni* ügyben,⁹⁸ hozott döntése során fogalmazta meg az ún. Meroni-doktrínát, amely szigorú keretek közé szorítja az uniós intézmények hatáskör-átruházását.

Az Európai Bíróság számos későbbi ítéletében kommentálta ezt a kérdés, de általában vonakodnak kifejezetten is utalni a Meroni ítéletre,⁹⁹ amelyre azonban több ügy is épül és, amely a mai napig – éppen ezért – jelentős hatást gyakorol az ügynökségek szabályozására. Ennek fényében pedig mindenképpen releváns az ESA-k hatásköreinek vizsgálata során.

III.1. A Meroni-doktrína és az európai ügynökségek

Az ügy különösen az ESZAK szerződésre vonatkozik,¹⁰⁰ de *mutatis mutandis* alkalmazható a Lisszaboni Szerződésre is.

A Meroni-doktrína szerint a Bizottság csak akkor delegálhat hatásköröket adminisztratív ügynökségekhez, ha:

- azzal a hatáskörrel maga a Bizottság is rendelkezik;¹⁰¹
- nem helyezhetők ki az alapító szerződések által az intézményeknek kiutalt olyan feladatok, amelyek megvalósítása diszkrecionális hatásköröket igényel;
- a Bizottságnak továbbra is felügyelete alatt kell tartania a delegált hatáskört;
- valamint az átruházás nem zavarhatja meg az intézményi egyensúlyt az európai intézmények között.

Az első korlátozás megfelel „*nemo iuris transfere potest quam ipse habet*” régi jogi alapelvnek, miszerint nem lehet több jogot (ez esetben hatáskört) átruházni, mint amennyivel rendelkezik maga az átruházó. A második korlátozás jelzi azt a tilalmat, amely alapján az európai „alkotmányos” jogban kizárt széleskörű diszkrecionális jogkör¹⁰² átruházása az európai intézményekről az európai ügynökségekre. Ez ugyanis azzal a következménnyel járna, hogy az

⁹⁸ European Court of Justice (1958): „*Meroni v. High Authority*” (Case 9/56).

⁹⁹ KOENIG, Christian – LOETZ, Sascha – FECHTNER, Sonja: *Do We Really Need a European Agency for Market Regulation?* in: *Intereconomics*, Volume 43, Number 4, 2008. 230. o.

¹⁰⁰ Az ügy háttéréről elég annyit tudni, hogy az akkor még az ESZAK Főhatóságaként működő Bizottság hatáskörének egy részét átruházta, melynek következtében a felperest pénzüsszeg megfizetésére kötelezték a Vastartalmú Hulladékok Importjának Kiegyenlítési Alapja javára, és a Bíróság a hatáskör-átruházást a közösségi jogba ütközőnek ítélte.

¹⁰¹ Ami megfelel a „*nemo iuris transfere potest quam ipse habet*” jogi alapelvnek.

¹⁰² Meg kell azonban jegyezni, hogy maga a diszkrecionális jogkör fogalma még egy adott jogrendszeren belül is számos jelentéstartalommal rendelkezhet, amelynek következtében általános definiálása problémákat okoz. A diszkrecionális jogkör terminológiájáról és elsődleges ismérveiről ld. bővebben: FRITZSCHE, Alexander: *Discretion, scope of judicial review and institutional balance in european law*, in: *Common Market Law Review*, Vol. 47. No. 2. 361-403. o.

átruházó döntései helyébe a megbízott szerv döntései lépnének, ezáltal pedig tényleges felelősség átruházás is megvalósulna. E két korlátozás, kiegészítve a harmadikkal, amely alapján a Bizottságnak felügyelete alatt kell tartani az átruházott hatáskör gyakorlását, garanciát jelent az intézményi egyensúly fennmaradására nézve.¹⁰³

Így az esetjog korlátozza az uniós szintű jogalkotási, végrehajtási és quasi igazságszolgáltatási hatáskörökkel rendelkező ügynökségek létrehozatalát. Pedig az elmúlt években az Európai Unió működésének elfogadott módjává vált az ügynökségek létrehozatala kulcsfontosságú feladatok végrehajtásához. A Bizottság közleménye ki is emeli, hogy „e szervek mára az uniós intézményrendszer részévé váltak.”¹⁰⁴

Az ügynökségeknek a hivatalos csoportosítás szerint két alapvető típusa van, amelyek eltérő jellemzőkkel rendelkeznek, és különböző kérdéseket vetnek fel. A „szabályozási”, vagy „hagyományos” ügynökségek a jogalapjaikban esetenként megállapított különféle sajátos szerepeket töltenek be. A 2002-ben elfogadott tanácsi rendelet alapján létrehozott végrehajtó ügynökségek azzal a sokkal szűkebben meghatározott feladattal rendelkeznek, hogy segítsék a közösségi programok irányítását.¹⁰⁵ Az ESA-k funkciójuk és eljárásuk alapján az európai ügynökségek közé, azon belül is a szabályozási ügynökségek közé tartoznak,¹⁰⁶ ennek megfelelően pedig a Meroni-doktrína szigorú szabályainak meg kell felelniük.

A Meroni-doktrína interpretációja központi elemévé vált a politikai dialógusnak. Legalábbis az Európai Bizottság részéről, amely egyértelműen megpróbálta beilleszteni az ügynökségek létrehozására irányuló törekvését a Meroni-doktrína által szolgáltatott keretek közé.¹⁰⁷ Ezt megerősítette a Bizottság egyik közleményében azzal, hogy kijelentette: „A jelenlegi közösségi jogrend egyértelműen és szigorúan korlátozza a szabályozási ügynökségek önálló hatásköreit. Nem adható számukra általános szabályozási intézkedések elfogadására vonatkozó hatáskör. Korlátozott mértékben, egyértelmű és pontosan meghatározott feltételekkel, illetve valódi mérlegelési jogkör nélkül hozhatnak egyedi döntéseket azokon a sajátos területeken, ahol meghatározott szakismeretre van szükség. Ezenkívül nem bízható rájuk olyan ha-

¹⁰³ KULL, Diana: *Legal implications of the establishment of the European Securities and Markets Authority*, 2011, forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1948071 (2011-08-13). 20. o.

¹⁰⁴ A Bizottság közleménye – Európai ügynökségek – A további teendők COM(2008) 135. 2. o.

¹⁰⁵ Uo.

¹⁰⁶ „Pontosítani kell, hogy a „szabályozási” kifejezés nem jogosítja fel az ügynökségeket arra, hogy általános hatályú szabályozási intézkedéseket hozzanak, hanem csak arra, hogy az egyértelműen meghatározott közösségi jogszabályok alapján konkrét határozatokat hozzanak, ekképpen eleget tevé az EK-Szerződés 7. cikkéből következő intézményi egyensúly elve követelményének.” JELENTÉS a szabályozási ügynökségek intézményi szempontjainak jövőbeli rendezésére irányuló stratégiáról. A6-0354/2008, 13. o. Ez a kitétel gyakorlatilag a Meroni doktrína.

¹⁰⁷ CHITI, Eduardo: *An important part of the EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of european agencies*, 2009. In. *Common Market Law Review*, Vol. 46. No. 5. 1421-1422. o.

táskör, amely a Szerződés által kifejezetten a Bizottságra ruházott kötelezettségeket érinthet (például, a közösségi jog őreként jár el).”¹⁰⁸

Mint említettem a Meroni-doktrínára több későbbi ítélet is épül, amelyek közül két esettel kell röviden foglalkozni.

A *Romano* ügyben¹⁰⁹ a Bíróság lefektette, hogy normatív jellegű aktusok kibocsátásának hatáskörét nem lehet átruházni. Továbbá az adminisztratív jellegű bizottságok döntései nem kötik a nemzeti bíróságokat. A *Romano* ügy egy érdekes eset, ami a hatáskör-átruházás problémájára vonatkozik, de a szakirodalomban lényegesen kevesebben említik meg, vagy elemzik, mint a Meroni ügyet. Pedig CHAMON szerint sokkal nagyobb ennek az esetnek a relevanciája, mint a Meroni ügynek, mégpedig azért, mert az eset körülményei sokkal közelebb állnak a mostani ügynökségek helyzetéhez. A *Romano* ügynek a tárgya ugyanis egy másodlagos jog által létrehozott hivatalnak történő hatáskör-átruházás volt, szemben a Meroni ügygel, ahol magánjogi szervezetről volt szó.¹¹⁰

A *Salvatore Tralli* ügyben¹¹¹ pedig a bíróság megállapította, tartva magát a Meroni-doktrínához, hogy először is a hatáskört átruházó hatóság nem ruházhatja át azokat a hatásköröket, amelyek őt magát is hatáskör-átruházás alapján illetik meg. Továbbá, az átruházott hatáskörök gyakorlására is ugyanazok a feltételek vonatkoznak, mintha e hatásköröket közvetlenül az átruházó hatóság gyakorolná, különös tekintettel az indokolási és közzétételi kötelezettségre. Végül az átruházó hatóság – még ha hatásköreinek átruházására jogosult is – köteles erről kifejezett határozatot hozni, illetve a hatáskör-átruházás csak pontosan meghatározott végrehajtási jogköröket érinthet.

A bírósági esetjog által lefektetett követelményeket az ESA-kra vonatkoztatva milyen megállapításokat tehetünk?

III.2. A felügyeleti hatóságok eszközei

A vizsgálatot az ESA-k hatásköreinek megfelelően a standardok (szabályozástechnikai, végrehajtás-technikai), az ESA rendeletek 17-19. cikke alapján meghozott határozatok, illetve az ajánlások és iránymutatások esetében végzem el.

¹⁰⁸ COM (2008) 135. 5. o.

¹⁰⁹ European Court of Justice (1981): „*Giuseppe Romano v Institut national d'assurance maladie-invalidité*.” (Case 98/80).

¹¹⁰ CHAMON, Merijn: *EU agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue sea*, in: Common Market Law Review, Vol. 48. No. 4. 1061. o.

¹¹¹ European Court of Justice (2005): „*Carmin Salvatore Tralli v Európai Központi Bank*” (Case 301/02).

	Meroni ügy	Romano ügy
standardok (szabályozás-technikai és végrehajtás-technikai)	nincs probléma – normatív és nem egyedi aktusok	normatív jellegű aktusok, de a végső szó a Bizottságé
ESA rendeletek 17-19. cikk • uniós jog megsértése; • vészhelyzetek; • határon átnyúló vita-rendezés;	problémás lehet	nincs probléma – egyedi és nem normatív aktusok
ajánlások, iránymutatások	alapvetően „soft law” jellegű, DE a 17. cikk (uniós jog megsértése) alapján kiadott határozat alapjává válhat	nincs probléma – alapvetően „soft law” jellegű

4. ábra Az ESA-k hatásköreinek összevetése a Bíróság joggyakorlatával.

A technikai standardok esetén a Meroni-doktrína nem alkalmazható, mivel az a mérlegelési jogkörön belül kiadott egyedi határozatokra vonatkozik, a standardok azonban normatív jellegűek. Ennél érdekesebb a Romano ügy szerinti vizsgálat, ugyanis az a normatív jellegű aktusokra vonatkozik. A standardok normatív aktusok, de nem az ESA-k fogadják el őket, hanem a Bizottság, de a korábbiaknak megfelelően meg kell jegyezni, hogy a Bizottságnak csak limitált tere van manőverezni a technikai standardok elfogadásával kapcsolatban.

Az ESA rendeletek 17-19. cikkében szabályozott hatáskörök olyan jogosítványai az ESA-knak, amellyel közvetlen felügyeletet gyakorolhatnak a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai, sőt a pénzügyi piaci szereplői felett is. A Romano ügy ebből a szempontból nem releváns mert nem normatív, hanem egyedi aktusokról van szó. A Meroni ügy esetében azonban már probléma jelentkezik, ugyanis nem helyezhetők ki az alapító szerződések által az intézményeknek kiutalt olyan feladatok, amelyek megvalósítása diszkrecionális hatásköröket igényel. Ezeket a határozatokat azonban viszonylag tág mérlegelési jogkörben hozhatják meg a hatóságok, ezt alátámasztja az is, hogy a rendeletek is mindenhol feltételes módot használnak, vagyis akár objektív feltételek megléte esetén is dönthet úgy a hatóság, hogy nem hoz határozatot, vagy nem olyan tartalommal hozza meg, ami az adott esetben szükséges. Továbbmenve a Meroni ügyben a Bíróság azt is kimondta, hogy a Bizottságnak továbbra is felügyelete alatt kell tartania a delegált hatáskört, de a határon átnyúló vitarendezés esetén még formálisan sem kell a Bizottságot bevonni az eljárásába.

Az ajánlások és iránymutatások soft law jellegére tekintettel csak annyit jegyeznék meg, hogy áttételesen az ESA rendeletek 17. cikke alapján kiadott határozat alapjává válhat a megsértése, így pedig megkérdőjeleződik az soft law jellege is.

IV. Konklúzió

Mint láttuk a felügyeleti hatóságok eszközrendszere nem tekinthető problémamentesnek, ha összevetjük őket az uniós jog által felállított követelményrendszerrel. A folyamatok véleményem szerint abba az irányba mutatnak, hogy a pénzügyi piacok feletti felügyelet megvalósítása vonatkozásában Uniós szinten további erősödés és integráció várható, ami feltehetően a hatáskörök további bővülésével fog járni. Ilyen körülmények között, a továbblépés feltételeként megoldást kell találni a hatáskör-átruházás problémájára.

Véleményem szerint három megoldási lehetőség adódhat a vizsgált probléma feloldására. A legambiciózusabb megoldási javaslattól haladok a „legjobb” megoldásnak minősíthető felé. Az azonban megjegyezhető, hogy mindegyik megoldás szerződésmódosítással járna, ez pedig az Európai Unióban nem egyszerű feladat, sőt, ami ennél is fontosabb nem éppen gyors folyamat.

I.) Első megoldásként módosításra kerülne az EUSz intézményekre vonatkozó 13. cikke, mégpedig oly módon, hogy az unió intézményeinek felsorolása (Európai Parlament, Európai Tanács, Tanács, Európai Bizottság, Európai Unió Bírósága, Európai Központi Bank, Számvérvőszék) kibővülne a három európai pénzügyi felügyeleti hatósággal. Ez lenne a legtisztább megoldás, hiszen megoldaná a hatáskör-átruházás problémáját és integrálná az ESA-kat az intézményi egyensúlyba is. GERADIN azonban megjegyzi, hogy ez a megoldás, amivel ügynökségeket emelnénk intézményi rangra, túl ambiciózus lenne.¹¹² Így pedig minimális az esély az elfogadására.

II.) A második megoldás szintén szerződésmódosítással járna, de az intézményeknek kevésbé lenne fájdalmas. Ez alapján a szerződésbe bekerülne egy, az ügynökségekre vonatkozó speciális jogalap, amely részletesen szabályozná a létrehozásukra és működésükre vonatkozó szabályokat. Így rendezné az ügynökségek feladatait, struktúráját és tevékenységét, elszámoltathatóságát, valamint létrehozására és megszüntetésére vonatkozó eljárást. Ez a megoldás

¹¹² GERADIN, Damien: *The Development of European Regulatory Agencies: What the EU Should Learn from the American Experience*. Columbia Journal of European Law, Forthcoming. Forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=877922 (2011-09-04) 15. o.

politikailag kevésbé lenne érzékeny, de továbbra is megmaradna a diszkrecionális hatáskörök átruházásának problémája, vagyis a Meroni-doktrína továbbra is alkalmazható lenne. Éppen ezért ki kellene egészíteni még egy elemmel. Az Európai Unió Bírósága vizsgálja felül a Meroni-doktrínát és ítélje meghaladottnak, vagy újabb ítéletében térjen el korábbi döntésétől és áldozza fel a következetes esetjog ezen elemét.

Ennek a megoldásnak azonban hosszú távon beláthatatlan következményei lehetnek a Bizottságnak az Európai Unióban betöltött szerepében és az intézményi egyensúlyban is. A Meroni-doktrína felállítására nem véletlenül került sor már az '50-es évek végén. A közösségi intézmények mozgásterét korlátok közé kellett szorítani. Ennek a megbontásával olyan folyamatok indulhatnak el, amelyek az intézményi egyensúly felborulásához vezethetnek.

III.) Végül a harmadik és egyben „legjobb” minősíthető megoldási javaslatom, hogy hasonlóan az első megoldáshoz a felügyeleti hatóságokat be kell emelni az EUSz-be és az EUMS-ba. Létre lehetne hozni egy speciális státuszt nekik, mint az Unió pénzügyi stabilitásáért felelős felügyeleti szervei. Ezzel a megoldással kiemelnénk a felügyeleti szerveket az ügynökségek közül, de nem helyeznénk át őket az intézmények közé, hanem egy köztes kategória jönne létre. Ez indokolható azzal is, hogy feladatrendszerük és hatásköreik alapján a felügyeleti hatóságok többek az ügynökségeknél, de kevesebben az intézményeknél. Ha pedig ezt elfogadjuk, akkor *sui generis* státuszt elnyerve rendezni lehetne minden felmerülő problémás kérdést. A jogalapot jelentő szerződéses szabályokban rendezni lehetne az ellátandó feladatokat, az ezek eredményes teljesítését szolgáló hatásköreiket és az intézményekkel való viszonyát. Ezzel pedig az európai szintű felügyeleti rendszer felé vezető folyamat elől a jogi akadályok is elgördíthetők.

Összefoglalóként az előszóban írtakat tudom megismételni. Az ESFS létrehozásával és annak a már meglevő rendszerre történő építésével az Unió belső piacának integrálódási folyamatában szükséges lépést tett meg. Minden intézményi változás tartalmát azonban a hozzájuk rendelt feladatok és hatáskörök határozzák meg. A szabályozási és felügyeleti eszközök elégtelen volta megghiúsítja az intézményeknek rendelt feladatok hatékony és eredményes teljesítését. A kötelező határozatok elmozdulást jelentenek az uniós szintű, közvetlen pénzügyi felügyelet felé, arról nem is beszélve, hogy a hitelminősítő intézetek felügyelete valóban uniós szinten valósul meg. De ez csak az első lépések egyike. Az elkövetkező években kiderül, hogy meglesz-e a politikai akarat a továbblépéshez.

Addig az új felügyeleti rendszer is keresni fogja a saját helyét és felméri beavatkozási lehetőségeinek határát. 2014. január 2-ig a Bizottság általános jelentést tesz közzé az ESA-k

működésének eredményeként szerzett tapasztalatokról. Akkor meglesz a lehetőség a továbbfejlesztésre.

Felhasznált irodalom

- BORIO, Claudio: *Towards a macroprudential framework for financial supervision and regulation?* BIS Working Paper No. 128. forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=841306 (2011-08-30).
- CHAMON, Merijn: *EU agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue sea*, in: Common Market Law Review, Vol. 48. No. 4.
- CHITI, Eduardo: *An important part of the EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of european agencies*, 2009. In. Common Market Law Review, Vol. 46. No. 5.
- EMMENEGGER, Susan : *Procedural Consumer Protection and Financial Market Supervision* In.: EUI Working Papers Law No. 2010/05. Forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1616322 (2011-09-06).
- FAHEY, Elaine: *Does the emperor have financial crisi clothes? Reflection ont he legal basis of the European Banking Authority*. Modern Law Review, forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1715524 (2011-08-18).
- FERRAN, Eilís: *Understanding the new institutional architecture of EU financial market supervision* (2010a) University of Cambridge Faculty of Law Research Paper, No. 29/2011. forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1701147 (2011-08-21).
- FERRAN, Eilís: *Can soft law bodies be effective? Soft systemic risk oversight bodies and the special case of the European System Risk Board*. (2010b) University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 36/2011., forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1676140 (2011-08-27).
- FORGÁCS Imre: *Újabb kihívás a föderális Európának?* in: Európai Tükör, 2009/4. szám.
- FORGÁCS Imre: *Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság*. 2009, Osiris Kiadó – Zrínyi Kiadó.
- FRITZSCHE, Alexander: *Discretion, scope of judicial review and institutional balance is european law*, in: Common Market Law Review, Vol. 47. No. 2.
- GÁL Gábor: *Az Európai Unió ügynökségei*. In: KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*, 2007, Complex Kiadó.

- GERADIN, Damien: *The Development of European Regulatory Agencies: What the EU Should Learn from the American Experience*. Columbia Journal of European Law, Forthcoming. Forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=877922 (2011-09-04.).
- HORVÁTH Henrik: *EU csatlakozás, pénzügyi felügyelet és fogyasztóvédelem*. Európa Füzetek.
- KOENIG, Christian – LOETZ, Sascha – FECHTNER, Sonja: *Do We Really Need a European Agency for Market Regulation?* in: *Intereconomics*, Volume 43, Number 4, 2008.
- KULL, Diana: *Legal implications of the establishment of the European Securities and Markets Authority*, 2011, forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1948071 (2011-08-13).
- LÁMFALUSSY Sándor: *Pénzügyi válságok a fejlődő országokban*. 2008, Akadémiai Kiadó.
- LÖRINCSE ISTVÁNNÉ Hajnalka: *Pénzügyi integráció Európában*. 2001. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó.
- MARJÁN Attila: *A pénzügyi szolgáltatási szektor szabályozása*. in: MARJÁN Attila (szerk.): *Az Európai Unió gazdasága. Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell*. 2006. HVG Kiadó Rt.
- MÖLLERS, Thomas M. J.: *Sources of Law in European Securities Regulation – Effective Regulation, Soft Law and Legal Taxonomy from Lamfalussy to de Larosiere*. European Business Organisation Law Review II, forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1725778 (2011-08-19).
- OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló szerződések magyarázata 2*. 2011. Complex Kiadó.
- RACINE, Fabio - TEIXEIRA, Pedro Gustavo: *The new financial stability architecture in the EU*, Paolo Baffi centre Research Paper No. 2009-62. Forrás: <http://ssrn.com/abstract=1509304> (2011-07-06).
- RODRIGUEZ, Pablo Iglesias: *Towards a new european financial supervision architecture*, Columbia Journal of European Law Online, 2009/1. szám, forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1518062 (2011-07-06).
- SCOTT, Hal S.: *The reduction of systemic risk in the United States financial system*. Harvard Journal of Law & Public Policy, Vol. 33.

- SOÓS János: *Az új európai pénzügyi felügyeleti struktúra*. In: Európai Tükör 2011/2.
- WOUTERS, Jan – KERSCKHOVEN, Sven Van: *The EU's Internal and External Regulatory Actions after the Outbreak of the 2008 Financial Crisis*. Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper No. 69., http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1898680 (2011-09-04.).
- WYMEERSCH, Eddy: *The future of financial regulation and supervision in Europe*. 2005, Ghent University - Financial Law Institute; forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=728183 (2011-09-06).
- WYMEERSCH, Eddy: *The institutional reform of the European Financial Supervisory System, an interim report* Ghent Univ. Financial Law Institute Working Paper No. 2010-01., forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1541968 (2011-08-08).
- ZSOLNAI Alíz: *A pénzügyi szektorbeli felügyelet kérdései az Európai Unió tükrében*. In: Hitelintézeti Szemle, 2009/5.

Jogforrások

- 1092/2010 EU rendelet a pénzügyi rendszer európai uniós makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról.
- 1093/2010 EU rendelet az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről.
- 1094/2010 EU rendelet az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/79/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről.
- 1095/2010 EU rendelet 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.
- 1096/2010/EU rendelet az Európai Központi Banknak az Európai Rendszerkockázati Testület működését érintő külön feladatokkal történő felruházásáról.
- 2006/48/EK irányelv a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról.

- 2009/111/EK irányelv a 2006/48/EK, a 2006/49/EK és a 2007/64/EK irányelvnek a központi hitelintézetek kapcsolt bankjai, egyes szavatolótőke-elemek, nagykockázatvállalások, felügyeleti szabályok és válságkezelés tekintetében történő módosításáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2005/1/EK irányelve a 73/239/EGK, a 85/611/EGK, a 91/675/EGK, a 92/49/EGK és a 93/6/EGK tanácsi irányelvnek, valamint a 94/19/EK, a 98/78/EK, a 2000/12/EK, a 2001/34/EK, a 2002/83/EK és a 2002/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a pénzügyi szolgáltatásokkal foglalkozó bizottságok új szervezeti felépítésének létrehozása érdekében történő módosításáról.
- Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés.
- Bizottság Határozata 2001/527/EK az európai értékpapír-piaci szabályozók bizottságának létrehozásáról.
- Bizottság Határozata 2004/5/EK az európai bankfelügyelők bizottságának létrehozásáról.
- Bizottság Határozata 2004/6/EK a biztosítás és a foglalkoztatói nyugdíjak európai felügyeleti bizottságának létrehozásáról.

Egyéb források

- A Bizottság Közleménye – A Lámfalussy-eljárás felülvizsgálata, A felügyeleti konvergencia megteremtése COM (2007) 727.
- A Bizottság közleménye – Európai Pénzügyi Felügyelet. COM(2009) 252.
- A Bizottság közleménye – Európai ügynökségek – A további teendők COM(2008) 135.
- A PSZÁF álláspontja az egységes Európai Unió pénzügyi felügyeleti hatóság felállításával kapcsolatban, forrás: http://www.pszaf.hu/data/cms1534789/egys__ges_Eur__pai_Uni__s_p__nz__gyi_fel__gyelet.pdf (2011-09-03.).
- CEBS Annual report 2009.
- CEBS Mediation Protocol (2007).
- Commission Communication of 11 May 1999 entitled „Implementing the framework for financial markets: Action Plan” COM(1999) 232 ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/actionplan/index/action_en.pdf (2011-09-04).

- Completing the internal market COM (85) 310, http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com19_85_0310_f_en.pdf.
- EKB Éves Jelentés 2010.
- Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets (the Lamfalussy Report), 15 February 2001, ec.europa.eu (2011-09-01).
- House of Lords, The future of EU financial regulation and supervision, Volume I: Report, 2009. Forrás: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/lddeucom/106/106i.pdf> (2010-11-10).
- JAVASLAT – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a pénzügyi rendszer közösségi makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról 2009/0140 (COD).
- JELENTÉS – a pénzügyi rendszer közösségi makroprudenciális felügyeletéről és az Európai rendszerkockázati Testület létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról, előadó: S. GOULARD (PE 438.496, 2010. február).
- JELENTÉS a szabályozási ügynökségek intézményi szempontjainak jövőbeli rendezésére irányuló stratégiáról. A6-0354/2008.
- *Joint Protocol on Cooperation between CESR, CEBS and CEIOPS*, 2008, forrás: www.esma.europa.eu (2011-08-14).
- PSZÁF jelentés 2009.
- 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 (2011-08-31.).