

---

# KREISZ BRIGITTA<sup>1</sup>

---

## Az európai pénzügyi felügyeleti rendszer konstrukciója és működése: Hatékony válasz válságos időkben?

### **Role and function(ing) of the new European financial supervisory architecture**

The financial and economic crisis has created real and serious risks to the financial stability. Experience of the financial crisis has exposed important failures in financial supervision, both in particular cases and in relation to the financial system as a whole.

In accordance with the proposals presented by the report of the high level group of experts, chaired by Mr Jacques de Larosière (2009), the objective of establishing a more efficient, integrated and sustainable European system of supervision became essential.

Considering the fact, that financial integration and stability are mutually reinforcing; maintaining a stable and reliable financial system is an absolute prerequisite to preserving trust and coherence in the internal market, and hence to preserve and improve the conditions for the establishment of a fully integrated and functioning internal market in the field of financial services. Moreover, deeper and more integrated financial markets offer better opportunities for financing and risk diversification, and thus help to improve the capacity of the economies to absorb shocks.

The aim of this article is to examine the question whether the establishment of the European Financial Supervision System could address the weaknesses highlighted by the crisis and provide a system that is in line with the objective of a stable and single EU financial market for financial services – linking up national supervisors into a strong and complex Community network.

**Keywords:** European financial system, European financial supervisory architecture, financial stability, strong and complex Community network

## Bevezetés

Jelen tanulmány elkészítésével céltom annak megvizsgálása volt, hogy a 2011. január 1-jétől Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere<sup>2</sup> (PFER) néven működő konstrukciónak, lehet-e az Európai Unió távolabbi jövője alakulásával kapcsolatban érdemleges szerepe, jelentősége.

Jóllehet a szakirodalom nagy része - értve ez alatt az uniós döntéshozatalt segítő valamennyi, újonnan kelt munkadokumentum megnyilvánulásait<sup>3</sup> is – az Unió jövője alakulása szempontjából, kiemelt jelentőséget tulajdonít a megalakult - nemzeti és uniós felügyeletet hálózatként integráló, - felügyeleti architektúrának; megállapítható, hogy az említett vélemények - jellemzően - vagy adósok maradnak a rendszer jelentősége mibenlétének koncepcionális megragadásával, vagy eltérő aspektusból szemlélik azt.

<sup>1</sup> BGF Külkereskedelmi Kar, tanársegéd, PhD hallgató. Kreisz.Brigitta@kkfk.bgf.hu

<sup>2</sup> A PFER a következőket foglalja magában: az Európai Rendszercsőkeázati Testület (ERKT) – az 1092/2010/EU rendeletben meghatározott feladatok ellátása céljából; az 1093/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott Európai Bankhatóság, az 1094/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott Európai Biztosítás- és Foglalkoztatási nyugdíj-hatóság; az 1095/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott Európai Értékpapír-piaci Hatóság, az európai felügyeleti hatóságok vegyes bizottsága, tagállami hatáskörrel rendelkező vagy felügyeleti hatóságok.

<sup>3</sup> Ld. EURÓPAI TANÁCS KÖVETKEZTETÉSEI [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/), Financial Stability Review, European Central Bank, High-level Group on Financial Supervision in the EU. Brussels, 2009. 4. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf), Luxembourg: Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2009, ISBN 978-92-79-10137-3 [http://europa.eu/generalreport/pdf/rg2008\\_hu.pdf](http://europa.eu/generalreport/pdf/rg2008_hu.pdf)

A kiépült architektúra jövőbeni hasznosságába és jelentőségébe vetett bizalom megkérdőjelezhető voltát erősíti ugyanakkor az a tény, hogy az európai szintű szervezetrendszer létrehozó rendeletek<sup>4</sup> záró rendelkezései - 2013-at követően, maguk is - felülvizsgálati kötelezettséget írnak elő a Bizottságnak az integrált felügyeleti rend megbízatása szükségességét illetően.

Azon kérdés megválaszolása érdekében, hogy a kiépült felügyeleti rendszer, mint tényező alkalmas-e arra, hogy érdemben hozzájáruljon<sup>5</sup> az Európai Unió távolabbi jövőjének alakításához, két előkérdés tisztázása szükséges.

Elsőként annak megítélése, hogy a szervezetrendszer tevékenységétől várható eredmény (hatás, befolyás) túlmutat-e azon a konkrét tevékenységi és feladatkörön, amit a jogállását szabályozó rendeletek tulajdonítanak neki. Másként fogalmazva: **A pénzügyi felügyeletek integrált európai rendszere beágyazható-e egy tágabb, koncepcionálisabb összefüggésbe.** Másodsorban pedig az, hogy amennyiben az integrált felügyeleti szerep koncepcionális jelentőséggel bír, úgy **ez utóbbi, miben ragadható meg.**

A kiépült európai pénzügyi felügyeleti rendszer jelentőségét kutatva, valójában arra keressük a választ, hogy az integrált felügyeleti rendszer működése **hozzájárul-e a gazdasági unió fenntartását, fejlesztését szolgáló feladatok megvalósításához?** Ahogyan arra a 2008-ban kirobban pénzügyi és gazdasági válság is rámutatott, utóbbi kérdés a jövőben már nem maradhat költői. Mára világossá vált, hogy egy megfelelően szervezett, európai szintű, pénzügyi **felügyeleti architektúra nélkül** a gazdaságirányítást meghatározó, „**európai**” **pénzügyi rendszer** fenntartása és fejlesztése a jövőben elképzelhetetlen.

Ezen összefüggésrendszer szem előtt tartva, a PFER konstrukcióját és működését **kettős dimenzióban járom körbe.** A tanulmány első részében a PFER konstrukcióját – az európai gazdaság igazgatása szempontjából – meghatározó **külső keretek** bemutatásával kívánom ismertetni. Figyelmet szentelve a **felügyeleti tevékenység és a gazdaságirányítás közötti összefüggések** feltárásának, e körben különösen az európai pénzügyi rendszer jellemzőit, a gazdasági igazgatási struktúrák szabályozását és hatókörét, illetve a pénzügyi rendszer igazgatása és a gazdaság működése, teljesítménye közötti kölcsönhatásokat veszem górcső alá.

A második részben a PFER belső konstrukcióját tekintem át. E körben a szervezetrendszer felépítése mellett, csoportosítom az új európai felügyeleti hatóságok feladatköreit, értékelve az ezekhez kapcsolódó **speciális hatósági jogköröket és ezek eszközeit.**

A terjedelmi korlátokra is tekintettel, kizárólag utalásszerűen lesz lehetősége a tanulmánynak kitérni a pénzügyi felügyeleti architektúra modelljének fejlődéstörténetére, a válság okaira, illetve a nemzetközi pénzügyi rendszer reformja kapcsán releváns egyes részletkérdésekre.

<sup>4</sup> Ld. 1. pontban hivatkozott rendeleteket

<sup>5</sup> Esetleg befolyásolja az EU távolabbi jövőjét.

## I. Külső közjogi keret: A PFER kapcsolódási pontjai az „európai” pénzügyi rendszerrel

Annak igazolása, hogy a **PFER formájában integrált** felügyeleti szerep koncepcionális jelentőséggel bír a gazdasági unió működése szempontjából, feltételezi, hogy előzetesen elismerjük azon megállapítás igazságát miszerint: a PFER architektúrája egy kis rendszer a - **tág értelemben vett - pénzügyi rendszer** nagyobb, komplex „európai” illetve globális rendszerében. Figyelemmel arra, hogy a tanulmány nem kíván részletesen kitérni a globális pénzügyi felügyeleti rendszer reformját érintő nemzetközi szabályozási folyamatokra, a továbbiakban kizárólag az „európai” pénzügyi rendszerig tágítjuk az értelmezés horizontját. Ennek érdekében azonban szükséges röviden tisztázni az **„európai” pénzügyi rendszer jelentéstartalmát**, különös tekintettel annak **jogi és intézményi kereteire**.

### 1. Az „európai” pénzügyi rendszer jelentéstartalma

Az európai szintű pénzügyi rendszer körvonalazása, sok szempontból és sokféleképpen történhet. A különböző megközelítési szempontok függvényében, a rendszer körvonalai, dimenzió is eltérően alakulhatnak. Jelen tanulmány az európai pénzügyi rendszert a pénzügyi jog értelmezési spektrumában és „európai” dimenzióban kívánja megragadni. Ezen vizsgálati szempontrendszer szerint, az európai pénzügyi rendszer az európai pénzügyi jog tárgyaként értelmezhető. Ennél a pontnál azonban előre kell bocsátani azt, hogy az „európai” jelző igen bizonytalan kategória, figyelemmel arra, hogy a pénzügyi rendszer egyes részei **integráltságának mértéke és módja eltérő**<sup>6</sup>.

Azonban - még ha többes dimenzióban, és megszorításokkal is de - a pénzügyi jog az, amely a legalkalmasabb arra, hogy megragadja a több szintű európai pénzügyi rendszer azon pontjait, ahol az integrált felügyeleti struktúra szükségességét és jelentőségét érzékeltetni lehet. Ez azért van, mert a pénzügyi jog egy olyan joganyag, amely a pénzügyi viszonyok szabályozásáért és működtetéséért felelős. Tekintettel a pénzügyi viszonyok azon sajátosságára, hogy azok több dimenziós és komplex viszonyrendszert teremtenek, a pénzügyi jognak kell alkalmazni lennie arra, hogy az ilyen komplex rendszerek működésének, illetve szabályozásának a körvonalait és kapcsolódási pontjait, sajátos jogintézményeivel behatárolja és kifejezze. Mivel azonban a pénzügyi jog funkcióinak kiszélesedésével, illetve a közjogi rend átalakulásával kiterjedt és komplexebbé vált a pénzügyi jog viszonyrendszere, ezért a pénzügyi jog tágabb - európai - perspektívában való megközelítése is szükségszerűvé vált.

Érdekes kérdés lehet e körben, hogy a pénzügyi jog milyen eszközökkel hivatott, - illetve képes-e egyáltalán - szabályozni az említett viszonyokat? Ezen kérdések másként is felvethetők: lépést tud-e egyáltalán tartani a jogfejlődés a pénzügyi viszonyok bonyolult fejlődésével, illetve megteremthető-e egy olyan komplex közhatalmi keret, amely képes és jogosult uralni ezeket a viszonyokat? A kérdéskör feloldása érdekében a pénzügyi jog kettős jogi természetére, ezzel kapcsolatban pedig azon összefüggésre érdemes felhívni a

<sup>6</sup> Ezért ezen megközelítés csak modellként használható, nem lehet tökéletes. Például ha az európai pénzügyi rendszeren belül ún. fiskális szférát kívánánk körülhatárolni, akkor olyan, a pénzügyi jog által különböző aspektusból és szinten megragadható (jogintézmények jutnának eszünkbe, (mint a közös európai költségvetés, a tagállami költségvetés-tervezéssel kapcsolatos koordinációt biztosító intézmények, az Unió gazdaságpolitikája stb.), amelyek mind viszonylagossá tennék az „európai” jelzőt.

figyelmet, hogy: bár a pénzügyi jog több, mint közjogi normák összessége, a pénzügyi rendszert alkotó magánjogias viszonyok közjogi szabályrend érvényesülése nélkül képtelenek hosszútávon szavatolni a pénzügyi viszonyok kiegyensúlyozott működését. Amint arra a válság is rámutatott, a jövő feladata az, hogy megteremtse azokat, a tagállami szintet meghaladó, közjogi struktúrákat, amelyekkel hatékonyan – hosszútávon és stabilan – működtethetők a pénzügyi viszonyok.

A válság 2008-as kitörése óta az Európai Unió a gazdaságirányítás megerősítése körében alapvetően azon dolgozik, hogy a több dimenziós és komplex európai pénzügyi intézményrendszerben olyan - új vagy megújított, alapvetően tagállami szintre épülő, azonban azon túlmutató, átfogó - közjogi igazgatási struktúrákat és mechanizmusokat építsen ki, amelyek alkalmasak a pénzügyi viszonyrendszerek fenntartható működtetésére. Ennek az átfogó reformsorozatnak volt az első lépése a PFER kiépítése, illetve ezzel együtt annak felismerése, hogy a pénzügyi piacok által jellemzően a magánjog eszközeivel uralt, határokon átnyúló pénzügyi viszonyok működtetésére sajátos közhatalmi jogosítványokkal és végrehajtási mechanizmusokkal rendelkező közjogi, felügyeleti keretrendszerre van szükség.

## **2. Az európai pénzügyi rendszer tagolása és belső kapcsolódási pontjai**

Az európai pénzügyi rendszer alapvetően két szférára: fiskális és monetáris szférára tagolható. Ezen rendszerezésen alapul a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) koncepciója is, amelyről köztudott, hogy annak két pillére között - az európaiság mércéjét figyelembe véve - aszimmetrikus viszony van. Mindkét pillér „európai”, azonban a monetáris pillér egy alapvetően „európai” szinten centralizált intézményi és szabályozási struktúrára épül, szemben a gazdasági pillérrel, amelynek vannak európai szinten centralizált, illetve decentralizált, mégis koordinált dimenziói. Ezen kívül a GMU kapcsán fontos kiemelni, hogy annak intézményi felépítése és szabályozása hiányos nincsenek ugyanis olyan sajátos intézményei, amelyek biztosíthatnák, hogy képes legyen azt a kölcsönhatást uralni, amely az egységes belső piac pénzügyi szolgáltatási piaca és a teljes pénzügyi rendszer között fennáll<sup>7</sup>.

A pénzügyi igazgatási struktúra tehát – az európai szintű felügyeleti struktúra kiépülése előtt - hiányos volt abból a szempontból, hogy intézményi rendjében nem tulajdonított kellő jelentőséget a tagolt európai pénzügyi rendszer belső kapcsolódási pontjainak, illetve ezek sajátos, európai szintű intézményesítésének.

A fentiek alapján, a pénzügyi rendszer jellemzése tehát nemcsak különböző nagyobb szférákra tagolással történhet, hanem úgy is, hogy a pénzügyi rendszer pénzügyi alrendszerének (ld. vállalkozások alrendszer, bankalaprendszer) kapcsolódási pontjai mentén vizsgálódunk. A kapcsolódási pontok az egyes szférákon belüli nagyobb rendszerek között állnak fenn. Ilyen nagyobb alrendszerek a pénzügyi rendszeren belül az államháztartás, a közbevételei rendszer, a pénzügyi ellenőrzés köre, a pénzügyi intézményrendszer és a pénzügyi piac rendszerei. Ezen rendszerek között többtagozatú és összekapcsolódó elemekből álló alrendszerek funkcionálnak.

<sup>7</sup> Az belső piac és a gazdasági unió szabályozásbeli viszonyára vonatkozóan lásd bővebben Vörös Imre: Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia. Jogtudományi Közlöny, 2011. 7-8.sz.

A pénzügyi alaprendszer három nagy körben működik: államháztartási alaprendszerben, vállalkozások alaprendszerében, bankalaprendszerben. Ez utóbbi kategória, a pénzügyek területén bekövetkezett fejlődési expanzió hatására tovább differenciálódott bank-, biztosítási és pénzügyi szolgáltatási rendszerre<sup>8</sup>.

### 3. A PFER koordinatív szerepe és annak többes dimenziói

A PFER koordinatív szerepe többes dimenzióban érvényesül<sup>9</sup>. Ezek közül az első, talán legfontosabb az a „közép-dimenzió”, amellyel a mikroprudenciális szinten szervezett európai felügyeleti hatóságok (ESA-k) a bankalaprendszer különböző alrendszereit képesek tagállami szint felett, tagállami szempontok feletti, közös európai érdekek mentén párhuzamosan is felügyelni. PFER előtt ezen feladat ellátására – a közösségi célok érvényesítéséért felelős intézmény – a Bizottság égisze alatt működő ún. Lámfalussy szakbizottságok voltak felhatalmazva. Ezen szakbizottságoknak azonban nem volt elég erős jogosítványuk ahhoz, hogy a közösségi érdekek érvényesítése érdekében közvetlenül beavatkozassanak egyes jelentős, határon átnyúló pénzügyi viszonyokba. Jogköreik és az igazgatási struktúra sajátossága miatt ugyanakkor arra sem volt kifejezett lehetőségük, hogy a monetáris szféra felé hatékonyan legyenek képesek információkat közvetíteni.

A PFER kiépülésével intézményesítésre kerültek azok a struktúrák, amelyek a jövőben lehetővé teszik a különböző szférák közötti intézményesített kapcsolódásokat, ismeret-, illetve információ-közvetítési csatornákat. Ezen célirányos, mégis rendszerszintű információk birtokában remélhető, hogy a PFER működésének egy későbbi szakaszában, lesz arra lehetőség, hogy a működéssel szerzett ismeretekre alapozva, kiépüljön és működtethető legyen egy olyan közjogi keretrend, amely képessé válhat a magánjogias folyamatok, rendszert veszélyeztető érdekrendszerét egy stabilitást szavatoló, sajátos, integrált közhatalmi rendbe foglalni.

A PFER sajátos kapcsolódási pontjait a **fiskális szféra oldaláról** vizsgálva megállapítható, hogy a felügyeleti rend alkalmasnak mutatkozik arra is, hogy a makroprudenciális működés tendenciáiról információkat közvetítsen az államháztartási rendszer felé. Remények szerint, a rendszerkockázatok azonosításával ugyanis megelőzhető, illetve kiszűrhető lesznek a jövőben a makrogazdasági egyensúlytalanságokat okozó tényezők. A fiskális szférával való kapcsolat - intézményi szempontból - tehát leginkább ezen aspektusból ragadható meg. Érdekes ennél a pontnál azt is kiemelni, hogy a gazdaságirányítás átfogó reformja érdekében elfogadott hatos jogszabálycsomag egyik eleme a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló rendelet 5. cikke a részletes felülvizsgálat intézménye kapcsán már hivatkozik az Európai Rendszerkockázati Testület korai figyelmeztetéseinek illetve ajánlásainak a figyelembe vételére.

A második, vizsgálatra érdemes dimenzió, a különböző pénzügyi ágazatok közötti koordinációt biztosító vegyes bizottság intézménye, amely a pénzügyi intézmények komplexitásából adódó felügyeleti kihívásokra kíván intézményesített megoldást nyújtani, annak érdekében, hogy elkerülhető legyenek a szektorális felügyeleti szemléletből adódó problémák. Észrevehető tehát, hogy a rendszerszintű szemléletmód, ebben az aspektusban

<sup>8</sup> V.ö.: Simon István (szerk.) Pénzügyi jog I., Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 45-46.o.

<sup>9</sup> Erre vonatkozóan ld. 1. sz. függelék.

egészen más jelentéstartalommal bír, az előzőekben említettekhez képest. Ebben az esetben a kapcsolódási pontok ugyanis ágazatok közötti kapcsolódási pontokat jelentenek.

További – jelen tanulmány keretében az említés szintjén maradó – dimenzióként említhető még meg az egyes európai főszervek közötti, az érdekek közötti, a tagállamok közötti, illetve a nemzetközi koordinációt biztosító struktúrák intézményes kereteinek kiépülése, megerősödése is.

## **II. A PFER szervezeti konstrukciója: átalakult, intézményesített konstrukció**

Bár a PFER egy nagyon összetett, több szinten szervezett rendszer, valójában olyan intézményekből épül fel, amelyek korábban - ha nem is ebben a formában - de léteztek és működtek az Európai Unió intézményi rendjében.

A mikroprudenciális felügyeletért felelős európai hatóságok (Hatóságok) elődjei voltak például az egykori - új hatóságokkal megegyező nevű - felügyeleti bizottságok<sup>10</sup>, amelyek a Bizottság szervezetén belül működtek, korlátozottabb jogkörökkel voltak azonban felruházva, és mivel nélkülözték egy nagyobb és szervezett felügyeleti keretrendszer létezését, ennek megfelelően eddigi működésük nem lehetett olyan teljes értékű, és koordinált, mint amelyet az új szabályozások adta lehetőségek a jelenlegi Hatóságoknak kínálnak. Az ún. felügyeleti kollégiumokkal kapcsolatban szintén kiemelhető, hogy azok már a PFER létrehozása előtt is funkcionáltak.

Jóllehet a PFER egyik nagy újdonsága, hogy a makroprudenciális felügyelet intézményesített kereteit is megteremtette, kiemelendő, hogy ezen a területen is nevesíthető egy – nem ilyen komplex formában, de korábban is működő – „elődintézmény” a KBER Bankfelügyeleti Bizottsága<sup>11</sup>, amely szakbizottság formájában felelős a bankalaprendszer átfogó felügyeletének biztosításáért.

A PFER keretében a makroprudenciális felügyeletért az Európai Rendszerkockázati Testület (ERKT) felelős, amely bár nem önálló jogi személy, és formálisan hatósági jogállása sincs, mégis nagyon fontos szerepet játszik az összeurópai makroszintű folyamatok, különösen a rendszerkockázatok azonosításában és megelőzésében, a különböző információcsatornák koordinálásában, összevetésében, és magában az információáramoltatásban is.

Az ERKT-t, nemcsak feladatkörét, hanem konstrukcióját tekintve is, a komplexitás jellemzi, hiszen testületi jellege lehetővé teszi, hogy működésében szervezeten kívül legyen koordinálva az Európai Unió több, központi jelentőségű szerve, úgy mint az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank, a nemzeti jegybankok, az Európai Felügyeleti Hatóságok, illetve -szavazati jog nélkül – a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság elnöke, valamint a nemzeti felügyeletek képviselői.

<sup>10</sup> Lásd Lámfalussy-féle 3. szintű felügyeleti bizottságok (3L3 Committees): Bankfelügyeleti Bizottság (CEBS), Európai Értékpapír-szabályozók Bizottsága (CESR), Európai Biztosítók és Foglalkoztatói Nyugdíjpénztárak Felügyelőinek Bizottsága (CEIOPS).

Forrás: <http://www.ecb.int/ecb/orga/tasks/html/financial-stability.hu.html>

<sup>11</sup> Európai Központi Bank magyar nyelvű kiadványa (2009): Európai Központi Bank, Eurorendszer, Központi Bankok Európai rendszere, 30.o. [http://www.ecb.int/pub/pdf/other/escb\\_hu\\_webhu.pdf](http://www.ecb.int/pub/pdf/other/escb_hu_webhu.pdf)

Megállapíthatjuk tehát, hogy ezen felügyeleti struktúra újdonsága abban ragadható meg igazán, hogy ez egy több szinten, és több szempont alapján integrált, rendszerben működő felügyeleti architektúra. Előzményei fellelhetők ugyan az EU korábbi intézményi struktúrájában, mivel azonban az elődszervek rendszerszintű működése korábban nem volt biztosított, ezért nem voltak képesek szervezett, és összehangolt módon megvalósítani az integrált európai pénzügyi piac felügyeletét. Álláspontom szerint, ezt a hiányt a kiépült architektúra teljes mértékben pótolta.

Nemcsak szervezetenként hozott azonban változást a PFER rendszerének kiépülése az európai intézményrendszerben, hanem funkcionálisan is. E körben fontos kiemelni azt, hogy az Európai Felügyeleti Hatóságok jogkörei egyfelől bővültek, másfelől kötelező erejük szempontjából erősebbé váltak. Harmadsorban, érdemes lehet kitérni arra is, hogy a Hatóságok jogköreinek gyakorlása a végrehajtás mellett, a jogalkotás támogatására is kiterjed. A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett új komitológia<sup>12</sup> alapján ugyanis biztosítottá vált azon jogkör megteremtésnek lehetősége, amely alapján már közvetlenül a Hatóságok kaptak jogosítványokat arra, hogy különböző szabályozás-, illetve végrehajtás-technikai standardtervezeteket<sup>13</sup> – tervezet, tehát nem ajánlás, formájában - készítsenek elő<sup>14</sup>. Ezt a minőségi változást nevezi a szakirodalom a „szabályalkotás lisszabonizációjának”.<sup>15</sup>

A tanulmány terjedelmi kereteire figyelemmel, nem vállalkozhat ezen nem jogalkotási aktusok kibocsátásával kapcsolatos eljárásrend részletkérdéseinek, és jelentőségének kibontására, annyira azonban érdemes lehet a figyelmet felhívni, hogy bár az eljárásrend csak standard-tervezet készítésére ad felhatalmazást a Hatóságoknak, a Bizottság mérlegelési jogköre, a Hatóságok által készített tervezetekkel kapcsolatban korlátok közé szorul. Ugyancsak fontos annak felismerése, hogy a Lisszaboni Szerződéssel megreformált szabályalkotási rend tette azt lehetővé, hogy a Hatóságok a jelenlegi feltételrendszerben gyakorolhassák jogalkotással összefüggő jogköreiket<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> „A „komitológia” kifejezés röviden azt az eljárási módot jelenti, ahogy a Bizottság az európai uniós jogalkotó által ráruházott végrehajtási hatáskörét gyakorolja az EU tagállamainak képviselőiből álló szakbizottságok közreműködésével.” A fogalom-meghatározás a következő linken érhető el: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=FAQ.FAQ&CLX=hu>

<sup>13</sup> Lásd. EUMSZ 290.cikk

<sup>14</sup> Ld. pl. Consultation paper - Regulatory technical standards on the information to be provided to ESMA by a credit rating agency in its application for registration and certification and for the assessment of its systemic importance: [http://www.esma.europa.eu/index.php?page=consultation\\_details&id=190](http://www.esma.europa.eu/index.php?page=consultation_details&id=190)

<sup>15</sup> Jonathan Overett Somnier 2010. december 6-án Párizsban rendezett konferencián „Lisbonisation of the rulemaking process” címmel tartott előadása alapján.

<sup>16</sup> Ezen megállapítás arra kíván utalni, hogy a Bizottság bizonyos mértékben köve van a Hatóságok tervezeteihez, amikor saját jogkörét gyakorolja a szabályalkotási eljárásban.

### III. Működésben a PFER: hatósági jogkörök, jellegzetes jogintézmények, és ezek célja

Az új Hatóságok feladatkörei és az ehhez kapcsolódó jogintézmények illetve döntési jogkörök a következő jelentősebb kategóriákba sorolhatók<sup>17</sup>: határon átnyúló pénzügyi szolgáltatókkal kapcsolatos feladatkörök, az egyes uniós szinten működő intézményekkel kapcsolatos feladatkörök, az egyes felügyeleti előírásokkal és gyakorlattal kapcsolatos feladatkörök, szabályozási területet érintő feladatkörök, a makroprudenciális kérdésekkel kapcsolatos feladatkörök, végül pedig a válságmenedzselés körébe tartozó feladatkörök.

Az első feladatkör kapcsán egy sajátos felügyeleti jogkör érdemel kiemelés, mégpedig a jogi kötelező erővel bíró közvetítő szerep gyakorlásának joga, amely a nemzeti felügyeleti hatóságok közötti nézetkülönbségek rendezésére szolgál. Közvetett célja annak érvényre juttatása, hogy az illetékes nemzeti felügyeletei hatóság feladatai ellátása során kellően figyelembe vegye a többi tagállam érdekeit. A válságkezelés kezdeti periódusában ugyanis több esetben előfordult, hogy a nemzeti felügyeleti hatóságok kizárólag saját tagállami érdekeik érvényesítését helyezték előtérbe, figyelmen kívül hagyva más tagállamok, illetve az összeurópai érdekeket. Közvetlen célja, hogy azokban az esetekben, amikor az uniós szabályozás együttműködést, koordinációt, közös döntéshozatalt ír elő, és a tagállami nézőpontok eltérnek az adott kötelezettségek megítélése tekintetében, akkor egy sajátos vitarendezési mechanizmussal kikényszeríthető legyen egy közös álláspont kialakítása és az esetleges vita rendezése. Ennek megfelelően, a szabályozás illetve a hatóságok erősebb jogkörökkel való felruházása azt a célt szolgálja, hogy megelőzhető legyenek az olyan helyzetek, amikor egy tagállam pusztán azért mentesült egy-egy kötelezettség teljesítése alól, mert vitatta magát a kötelezettséget. A vitarendezési mechanizmus központi eleme, mindezek alapján, az értelmezésbeli különbségek rendezését szolgáló egyeztető eljárás, amely az ESA sikeres közvetítő szerepe esetén megállapodással zárul. Megállapodás hiánya esetében, vagy rendkívüli esetben – sajátos jogi biztosítékok<sup>18</sup> betartása mellett - az illetékes ESA azonban jogosult kötelező erejű határozatot kibocsájtani, a megállapodás pótlása érdekében<sup>19</sup>.

A pénzügyi tárgyú szabályok érvényesülésével kapcsolatban fontos megemlíteni a szabályok megfelelő érvényesülését szolgáló új mechanizmusok rendszerét is, amely egy bizottsági hatáskör gyakorlásának megelőzését szolgáló mechanizmus. Abban az esetben ugyanis, ha egy tagállami hatóság jogértelmezési problémára hivatkozással nem megfelelően alkalmazta az uniós szabályokat, akkor a tagállammal szemben csak a Bizottság léphetett fel a jogsértési eljárás keretében. Ezen bonyolult, és hosszadalmas eljárás azonban nem tette lehetővé, annak megelőzését, hogy egyes határon átvivő pénzügyi intézmények a szabályozási arbitrázs kijátszásával jussanak előnyhöz.

A jövőben, hasonló eseteket elkerülendő, fontos érdek lett a szabályozási arbitrázs prevenciója, és az uniós jog, egységes alkalmazása. Ezen célkitűzés minél teljesebb megvalósulása érdekében az ESA-k felhatalmazást kaptak arra, hogy általános felügyeleti

<sup>17</sup>A rendszerezéshez a dolgozat Forgács Imre: Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság (Osiris Kiadó-Zrínyi Kiadó, 2009) című művében feldolgozott csoportosítási szempontokat használta fel.

<sup>18</sup>Jogi Biztosítékok: Vitarendezési mechanizmust csak LÉNYEGES kérdések rendezésére lehet igénybe venni:

Pl. ha a felügyeleti hatóság téltlensége (esetleg cselekvése) hátrányos hatással jár más felügyeleti hatóság tevékenységére pl. érdekvédelmi képességét korlátozza, vagy az érintett tagállam pénzügyi stabilitása kerül veszélybe

<sup>19</sup>A mechanizmus szemléltetésére ld. 2. sz. függelék.



hatáskörük gyakorlása során észlelt eltérések esetében közvetlenül ajánlást tegyenek az érintett nemzeti hatóságnak; végső esetben pedig akár még a pénzügyi intézményekre vonatkozóan is hozhatnak **egyedi határozatot**, beavatkozva ezzel egy tagállam keretében működő konkrét pénzügyi viszonyrendszerbe. Utóbbira természetesen kizárólag az uniós jog megfelelő érvényesülését biztosítandó nyílik lehetőség.

### **Záró gondolatok: állásfoglalás a hatékonyság kérdésében.**

A PFER működésének hatékonyságáról korai lenne még nyilatkozni – tekintettel arra, hogy a Hatóságok nemrég kezdték meg tevékenységüket – az azonban mindenképpen hangsúlyozandó, hogy kizárólag egy koherens szervezeti rendben működő konstrukció lehet képes arra a jövőben, hogy biztosítsa az európai szinten integrált pénzügyi rendszer, teljes körű felügyeletét.

1. sz. függelék. A PFER komplex rendszere



Saját szerkesztésű ábra

2. sz. függelék A vitarendezési mechanizmusról

Kezdeményező	Ok	Eljárás	ESA szerepe	Eredmény
NSA	Értelmezésbeli nézetkülönbség	Egyeztető eljárás	Közvetítő	Megállapodás
ESA	Megállapodás hiánya + rendkívüli eset	Vitarendezési eljárás	Közvetlen jogi aktus kibocsájtója	Kötelező HATÁROZAT

Saját szerkesztésű ábra

### 3. sz. függelék Az uniós szabályok egységes érvényesítését szolgáló mechanizmus

Kezdeményező	Ok	Eljárás	CÍMZETT	Eredmény
ESA saját, NSA v. EC kérésére	közösségi hatályos jogszabályoktól való eltérés	ESA vizsgálatot folytat	NSA + /EC tájékoztatása/	Cselekvésre felkérő <b>AJÁNLÁS</b> (3H)
EC	Konkrét intézkedés meghozatala v. cselekvés mellőzése		NSA	<b>HATÁROZAT</b> (kötelezettség meghatározása)
NSA		TÁJÉKOZTATÁS	EC	<b>INTÉZKEDÉSEK</b>
ESA	NSA nem teljesítése esetén		Pénzügyi intézménynek	<b>HATÁROZAT</b>

Saját szerkesztésű ábra

