

Turi Petra

ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék

Témavezető: Sonnevend Pál tanszékvezető egyetemi tanár

DOI: 10.55052/themis.2022.1.46.63

Az európai felügyeleti hatóságok tevékenységének bemutatása, különös tekintettel a rendelkezésükre álló jogi szabályozó eszközökre

Bevezetés

A tanulmány célja, hogy prezentálja az egyes európai pénzügyi felügyeleti hatóságokat, valamint azok jogi eszköztárát. A cikk elején a hatóságok bemutatása történik meg a szervezeti struktúrán keresztül, majd a hatáskörük elemzése és működésük megértése vezet el oda, hogy analizáljuk a jogi eszközeik összetettségét. A szabályozói és a felügyeleti hatáskör rendkívül különböző, mégis egymással összefüggő terület, ezért mindkettő részletes tanulmányozása szükséges.

A hatásköri kérdéseknél elkerülhetetlenül a fókuszba kerül a nemzeti felügyeleti hatóságok jelentősége. Így kitérek az egyes nemzeti felügyeleti hatóságoknak az európai pénzügyi rendszerben betöltött szerepére is. Külön fejezetet szentelek annak, miért van ezeknek a hatóságoknak kiemelt jelentőségük az európai felügyeleti jogi eszközök érvényesítésében. Azt is megvizsgálom, hogy a nemzeti felügyeleti hatóságok tevékenységét miért nem helyettesítheti egy európai szintű – minden pénzügyi szektorra kiterjedő – szupranacionális hatóság. Bemutatom továbbá, hogy a két szint – a nemzeti és az európai – nem működhet hatékonyan egymás nélkül. A két szakértői gárda együttműködését konkrét példákkal szemléletem, hiszen a nemzeti hatóság szerepének áttekintése feltétele az európai rendszer teljes megértésének.

Ebben az írásban vizsgálom továbbá az egyes európai hatóságok által használt jogi szabályozó eszközöket is, ideértve az ún. „soft law” eszközöket. Ezeknek, vagyis a jogi kötőerővel nem bíró eszközként kiadott

szabályozásoknak – álláspontom szerint – a szerepe rendkívül fontos, így külön részletezem a szerepüket és az előnyüket. Helyzetükből fakadóan ezeknek a megítélése rendkívül vitatott, azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a jövőbeli szabályozás és innovációkra történő reflektálás effektív eszközeinek is tekintik ezeket a szabályozó instrumentumokat.

Vajon mi az, ami miatt az egyes eszközök hatékonyan tudnak működni, illetve melyek azok a tényezők, amelyek potenciálisan akadályozzák az egységes európai pénzügyi felügyeletet és/vagy az ügyféljogok hatékony érvényesítését?

I. Az európai pénzügyi felügyeleti hatóságok szervezeti felépítésének áttekintése

A kutatásom előfeltételének tartom, hogy először is megértsük, hogyan is épül fel egy uniós felügyeleti hatóság. Ebben a munkában elsősorban a mikroprudenciális felügyeleti hatóságokra fókuszálok, azaz azokra az európai ellenőrző hatóságokra, melyek a pénzügyi intézmények átvilágításával foglalkoznak. Ide tartoznak:

- az Európai Bankhatóság – European Banking Authority (továbbiakban: EBA)
- az Európai Értékpapír-piaci Hatóság – European Securities and Markets Authority (továbbiakban: ESMA)
- az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság – European Insurance and Occupational Pensions Authority (továbbiakban: EIOPA).

Mindhárom európai pénzügyi felügyeleti hatóság jogi személyiséggel rendelkező uniós szerv. Jogállásuk független, és csak az Európai Unió egészének érdekében járhatnak el, tevékenységükről csak az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak tartoznak beszámolási kötelezettséggel.¹

A felügyeleti hatóságok tevékenységét külön rendeletek szabályozzák, nevezetesen három – részben azonos rendelkezéseket tartalmazó, részben pedig az adott szektorra vonatkozó specifikus szabályokat előíró – rendelet, amelyek meghatározzák a hatóságok elsődleges célkitűzéseit, többek között a pénzügyi rendszer stabilitásának és hatékonyságának megerősítése révén a közérdek védelmét.²

¹ Kurcz 2014. 33-38.

² Az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti

Az európai pénzügyi felügyeleti hatóságok feladatai az említett rendeletek értelmében a következők:

- a belső piac működésének fokozása, különösen a szabályozás és a felügyelet szilárd, hatékony és következetes elérése révén;
- a pénzügyi piacok integritásának, átláthatóságának, hatékonyságának és szabályos működésének biztosítása;
- a nemzetközi felügyeleti koordináció megerősítése;
- a szabályozási arbitrázs megelőzése és az egyenlő versenyfeltételek előmozdítása;
- a releváns kockázatvállalás megfelelő szabályozásának és felügyeletének biztosítása;
- az ügyfél- és fogyasztóvédelem kiemelt támogatása;
- a felügyeleti konvergencia fokozása a belső piacon.³

Az európai pénzügyi felügyeleti hatóságok strukturális és szervezeti felépítése a fenti feladatok teljesítését hivatott biztosítani, ami a következő fő egységekre oszlik:

- felügyeleti tanács,
- igazgatótanács,
- elnök,
- ügyvezető igazgató,
- fellebbviteli tanács.⁴

Nézzük meg egy kicsit közelebbről az egyes hatóságok szervezeti egységeit!

A felügyeleti tanács az európai pénzügyi felügyeleti hatóságok fő döntéshozó szerve, amelynek szavazati joggal rendelkező tagjai az egyes tagállamok pénzügyi felügyeleti hatóságainak vezetői. További – szavazati joggal ugyan nem rendelkező, de a tanácsban részt vevő – fél még az elnök, a Bizottság egy képviselője, az Európai Rendszerkockázati Testület (továbbiakban: ERKT) egy képviselője, valamint a másik két európai

hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1093&from=EN> (2022.05.01.);

Az Európai Parlament és a Tanács 1094/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/79/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1094&from=EN> (2022.05.01.);

Az Európai Parlament és a Tanács 1095/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Értékpapír-piaci Hatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/77/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1095&from=EN> (2022.05.01.); (továbbiakban: ESA rendeletek).

³ ESA rendeletek 1. cikk

⁴ ESA rendeletek 6. cikk

felügyeleti hatóság egy-egy képviselője.⁵ Láthatjuk tehát, hogy ez a testület kormányközi szerv, mivel minden tagállamnak lehetősége van képviseltetni magát, ugyanakkor a döntéseket általában egyszerű többségi szavazással hozzák meg. Ennek a szervnek a fő feladata az iránymutatás, de véleményező, ajánló és tanácsadó szerepe is van, továbbá ez a tanács fogadja el a véleményeket, az ajánlásokat és a határozatokat. A felügyeleti tanács az igazgatótanács javaslata alapján elfogadja az európai felügyeleti hatóság tevékenységéről szóló éves jelentést, beleértve az elnök feladatainak ellátását is, és minden év június 15. napjáig továbbítja azt az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Bizottságnak, a Számvevőszéknek és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak. A tanács továbbá fegyelmi jogkörrel is rendelkezik az elnök és az ügyvezető igazgató felett is.⁶

Az igazgatótanács az elnökből és a felügyeleti tanács szavazati joggal rendelkező tagjai által a felügyeleti tanács tagjainak sorából választott hat másik személyből áll.⁷ Az igazgatótanács felel azért, hogy a hatóságra bízott feladatokat és kötelezettségeket az európai felügyeleti hatósági rendeletek rendelkezéseivel összhangban hajtsák végre. Emellett a felügyeleti tanács elé terjeszti az éves és a többéves munkaprogramot, és hatáskörrel rendelkezik a fellebbviteli tanács tagjainak felmentésére és kinevezésére.⁸ Az igazgatótanács segíti a felügyeleti tanácsot, beleértve az ülések előkészítését és az előterjesztések benyújtását. Az igazgatótanács minden tagját – az elnök kivételével – egy póttag kíséri, aki akadályoztatása esetén helyettesítési jogkörrel jár el.⁹

A hatóságot a független jogállású elnök képviseli, ő vezeti a felügyeleti tanács és az igazgatótanács üléseit. Az elnököt a felügyeleti tanács nevezi ki, hivatali ideje öt év, amely mindössze egyszer újítható meg.¹⁰

A hatóságot a szintén független ügyvezető igazgató irányítja, aki felel az irányításért és előkészíti az igazgatótanács munkáját. Az igazgató hivatali ideje az elnökhöz hasonlóan öt év, ami szintén egyszer újítható meg.¹¹

A fenti szervezeti egységek együttesen törekednek a pénzügyi felügyelet harmonizálására, amelyre szabályozói és felügyeleti hatáskörrel rendelkeznek.

⁵ Kálmán 2014. 4-5.

⁶ ESA rendeletek 43. cikk

⁷ ESA rendeletek 45. cikk

⁸ ESA rendeletek 47. cikk

⁹ ESA rendeletek 45. cikk

¹⁰ ESA rendeletek 48. cikk

¹¹ ESA rendeletek 51. cikk

II. Az európai felügyeleti hatóságok hatáskörei és a rendelkezésükre álló szabályozó eszközök

Mielőtt rátérnénk az európai pénzügyi felügyeleti hatóság rendelkezésére álló jogi eszközeinek részletesebb elemzésére, előtte az Európai Unió által ráruházott egyes hatásköröket kell részletesebben bemutatni.

Az európai felügyeleti hatóságok hatásköre e tekintetben két nagy kategóriába osztható: szabályozási és felügyeleti hatáskörre.

1. A szabályozási területen a fentebb hivatkozott rendeletek a pénzügyi felügyeletre bízták a jogilag kötelező erejű szabályozási és végrehajtási technikai standardok kidolgozását, valamint az ún. nem kötelező erejű ajánlások és iránymutatások megfogalmazását.¹² Abban az esetben, ha az Európai Bizottság felhatalmazást kap szabályozástechnikai és végrehajtástechnikai standardok elfogadására, akkor a hatóság egyedileg meghatározott területeken technikai standardtervezetet dolgozhat ki, melyeket jóváhagyásra be kell nyújtania a Bizottsághoz.¹³ A rendelet külön kiemeli, hogy *„a szabályozástechnikai és végrehajtás-technikai standardoknak technikai jellegűnek kell lenniük, nem járhatnak stratégiai vagy szakpolitikai döntéssel, tartalmukat pedig az alapul szolgáló uniós jogalkotási aktusok szabják meg”*.¹⁴

A fentiekből világosan látszik, hogy még az előkészítő munka során sem lehetséges semmilyen távlati tervet és/vagy szakpolitikai döntést beleszőniük a szakmai hatóságoknak a standardokba, tekintettel arra, hogy ezt a működésükre vonatkozó rendelet explicit módon megtiltja. Az Európai Unió pontosan meghatározott, szisztematikusan kialakított jogalkotási keretrendszerrel rendelkezik, mindezekből egyértelműen következik, hogy az európai felügyeleti hatóságokhoz sem közvetlenül, sem pedig közvetve nem szerettek volna stratégiai szintű döntési jogkört delegálni.

Szükséges továbbá megjegyezni, hogy mindezek értelmében az európai pénzügyi felügyeleti hatóságok elméletileg sem rendelkeznek valódi szabályozási hatáskörrel, mivel a standardok esetében felhatalmazás alapján csak előkészítő munkát végezhetnek, tekintettel arra, hogy ezek elfogadásáról ténylegesen az Európai Bizottság rendelkezik döntési

¹² Kálmán 2014. 6-7.

¹³ ESA rendeletek 10-15. cikk

¹⁴ ESA rendeletek 10. cikk

jogkörrel, míg a nem kötelező erejű jogi eszközök nem valódi szabályozási aktusoknak minősülnek.¹⁵

A rendelet értelmében a jogi kötőerővel nem rendelkező eszközök körét illetően az európai pénzügyi felügyeleti hatóságoknak lehetőségük van a nemzeti pénzügyi felügyeletet ellátó hatóságoknak vagy a pénzügyi intézményeknek címzett iránymutatásokat és ajánlásokat kibocsátani.¹⁶ A kibocsátás előtt lehetőség van nyilvános konzultációk lefolytatására, továbbá a hatóság kikérheti a releváns érdekképviselői csoportok véleményét és/vagy tanácsát. A kibocsátást követően a címzettek – akár a nemzeti hatóságok, akár a pénzügyi intézmények – két hónapon belül visszaigazolják, hogy megfelelnek-e vagy meg kívánják-e felelni az iránymutatásnak vagy ajánlásnak. Mindezek értelmében a címzettek lehetősége van, hogy vagy alkalmazza a vonatkozó jogi eszközt, vagy írásban kijelentheti, hogy nem alkalmazza azt vagy annak egy bizonyos részét („*comply or explain*” eljárás). Ha valaki részben vagy egészben a nem megfelelést választja, akkor erről – a hatóság tájékoztatási kötelezettségének értelmében – indokolt választ kell küldeni az európai felügyeleti hatóságnak. Az európai felügyeleti hatóság jelentésben köteles tájékoztatni az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot a kiadott iránymutatásokról és ajánlásokról, amelyben köteles megjelölni azt is, melyik nemzeti hatóság és/vagy címzett nem felelt meg azoknak.¹⁷ Ez az elv nagymértékben megerősítette az ajánlások szerepét.¹⁸

Az európai felügyeleti hatóságok hatáskörrel rendelkeznek a nemzeti hatóságok tevékenységének vizsgálatára is. Ajánlást tehetnek a nemzeti hatóságnak, és ezt követően, ha az intézkedése nem elegendő, akkor a Bizottság hivatalos véleményének kell következnie, és az európai felügyeleti hatóságok akár hozhatnak kötelező érvényű határozatot is a szóban forgó pénzügyi szervezetnek címezve. Ilyen határozattal bármely pénzügyi tevékenységet ideiglenesen vagy véglegesen meg lehet tiltani és/vagy korlátozni. Ha az európai pénzügyi felügyeleti hatóság olyan pénzügyi tevékenységet észlel, amely komoly veszélyt jelenthet a piacra vagy más tagállamokra, akkor betilthatja vagy korlátozhatja az ilyen tevékenységet. Itt van jelentősége az ún. országlátogatásoknak, amelyek során az európai hatóság rendszeres időközönként felkeresi az egyes nemzeti hatóságokat. Egy-egy ilyen látogatás során a nemzeti hatóságok bemutatják a jelenleg folyamatban lévő nemzeti és határon átnyúló tevékenységüket.

¹⁵ Moloney 2011a

¹⁶ Kandrás 2017. 29.

¹⁷ ESA rendeletek 16. cikk

¹⁸ Kandrás 2017. 28.

Mindezekben továbbmenve meg kell még említeni, hogy az európai felügyeleti hatóságoknak létezik egy másik hatásköre is, nevezetesen, hogy egyedi határozatukkal egy adott illetékes hatóság vagy egy pénzügyi intézmény is megszólítható. Ami azonban ingoványos terület, tekintettel arra, hogy ezáltal az európai hatóság akár meg is kerülheti a nemzeti szintű hatóságot és direkt szabályozhatja a nemzeti felügyelet alá tartozó intézményt.

Az európai felügyeleti hatóságok szerepe jelentősen megnőtt az utóbbi időben az egyéb jogi kötőerővel nem rendelkező eszközök terén is. Itt szükséges megemlíteni az ún. önszabályozási kódexeket, melyek egyre népszerűbbek az Európai Unióban. Ezekkel az eszközökkel a hatóságoknak lehetőségük van kialakítani egy egységesen elérendő közös célt vagy álláspontot. Egy-egy ilyen kódex egyfajta közvetett magatartásszabályozó eszköznek minősül a nemzeti felügyeleti hatóságok számára is. Ugyanakkor hadd tegyem hozzá, hogy ezek az eszközök meglehetősen újak a pénzügyi szektorban, így a jövő egyik kulcsát jelenthetik, mivel a pénzügyi szolgáltatók és a nemzeti hatóságok is elfogadták és alkalmazzák ezeket a puha jogi eszközöket és módszereket. Mindezekben felül rendkívül sok előnyük van a kemény jogi eszközzel szemben, például könnyebben módosíthatók, így a lehető leggyorsabban tudnak adaptálódni az esetleges változásokhoz és új pénzügyi jelenségekhez.¹⁹ Ezeknek az eszközöknek a további előnyeire egy későbbi fejezetben még kitérek.

A szabályozás természetesen nem oldhat meg minden problémát, de ezek az eszközök túlmutatnak az ún. „hard law” eszközökön, kiegészítik azokat.

2. A fejezet elején említett másik fő hatásköre a hatóságoknak – a felügyeleti – inkább a nemzeti felügyeleti hatóságok koordinációjával foglalkozik, de természetesen ez magában foglalhatja a pénzügyi szereplők közvetett ellenőrzését is. Ugyanakkor egy európai szintű felügyeleti hatóságnak nem feladata az egyes pénzügyi szereplők feletti ellenőrzési jog gyakorlása (még ha indirekten külön meg is szólíthatják őket), így erre vonatkozóan nem is rendelkeznek kiterjedt jogi eszközökkel. A teljesség igénye nélkül azonban ahhoz, hogy megértsük a felügyeletek működését, ezekről is szükséges néhány szót ejtenünk.

A három európai pénzügyi felügyeleti jogkört gyakorló hatóság a mikro-prudenciális felügyeletet igyekszik ellátni, melynek keretében a nemzeti felügyeleti hatóságok tevékenységére és a nemzeti piacokra fókuszál, ugyanakkor a nemzeti felügyeleti hatóságok rendelkeznek továbbra is

¹⁹ Consumer International: In search of good practices in financial consumer protection (2013)

közvetlen hatáskörrel a saját pénzügyi piacaik felett. A három ESA (European Supervisory Authority, tehát az európai pénzügyi felügyeleti hatóság) fő feladatai közé tartozik a pénzügyi közérdek védelme, a stabilitás fenntartása, a folyamatos kontroll az egyes – szektorspecifikus – implementálási tevékenységek során.

A felügyeleti hatáskörben eljárva a hatóságok jogosítványa csupán arra terjed ki, hogy a nemzeti hatóságokat konkrét intézkedések megtételére vagy azok mellőzésére kötelezze az ügy megoldása és az uniós jognak való megfelelés biztosítása érdekében.²⁰

Szükséges megemlíteni, hogy a hatóságok – mind a prudenciális, mind pedig a fogyasztóvédelmi területen – bizottságokba szervezik az egyes nemzeti felügyeleti hatóságok erre a feladatra delegált szakértőit. Ezekben a bizottságokban van lehetősége az egyes tagállamok szakértőinek megosztani az adott tagállami véleményeket az éppen aktuális témákról, továbbá aktívan közreműködni az egyes „soft law” eszközök kialakításában, úgymint magatartási kódexek stb. Nézzünk egy konkrét példát a bizottságok szakmai tevékenységre! Ilyen bizottság például a biztosítási szektor fogyasztóvédelmi bizottsága, vagyis az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóságon belül működő „Fogyasztóvédelmi és Pénzügyi Innovációs Bizottság” (Committee on Consumer Protection and Financial Innovation – CCPFI). Ez a bizottság alakítja ki – többek között – a „fogyasztói trendjelentést”. Ez a dokumentum az összes – biztosítási és nyugdíj szektor felügyeletét ellátó – nemzeti felügyeleti hatóság közreműködésével készül. Az egyes nemzeti hatóságok összegyűjtik a rendelkezésükre álló információkat és releváns piaci gyakorlatokat, melyeket összefoglalva és konszolidált formában benyújtanak az európai felügyeleti hatóság fogyasztóvédelmi egységének, a biztosítási szektorban nevezetesen az előbb említett bizottságnak. Egyetlen nemzetközi szakértői csoport sem tudna olyan teljes és átfogó, ugyanakkor minden részletre kiterjedő elemzést készíteni, mint a piaccal napi szinten foglalkozó nemzeti hatóság. A fentiekben említett ún. trendjelentés minden szektorról elkészül. Ezekből a jelentésekből egyrészt a nemzetközi bizottságnak és az európai felügyeleti hatóságnak is lehetősége van a teljes Európai Unióra kiterjedő képet kapni a releváns fogyasztóvédelmi trendekről és innovációkról, másrészt a jelentés rávilágít az egyes tagállamokban felmerült, fogyasztói rétegeket érintő kockázatokra is.

Több, nemzeti adatgyűjtésre alapuló ESA dokumentáció is hasonló elven készül. Például mielőtt egy európai felügyeleti hatóság megosztja az ún.

²⁰ ESA rendeletek 17. cikk. (7) bekezdés, 18. cikk (5) bekezdés, 19. cikk (5) bekezdés

„jó gyakorlatokról” szóló jelentését, adatokat és releváns információkat gyűjt az egyes nemzeti hatóságoktól. Az adatgyűjtést követően a hatóság elemzi a kapott háttérinformációkat, konzultációkat folytat és további adatokat kér be, majd végezetül az európai szakértői csapat közös jelentésben vonja le a vonatkozó következtetéseit.

Az európai pénzügyi felügyeleti hatóságok egyik legfontosabb végrehajtási eszköze a jogilag kötelező erejű határozatok köre. Ezek az eszközök lehetőséget adnak arra, hogy egy-egy uniós szerv közvetlenül alkalmazandó felügyeleti jogköröket gyakoroljon a nemzeti felügyeleti hatóságok és a pénzügyi intézmények felett.²¹ Ezek a határozatok nem írják felül a nemzeti felügyeleti hatóságok vonatkozó intézkedéseit, hanem egyfajta "alkalmazási elsőbbséget" élveznek, mivel az ESA-rendeletek úgy vannak megfogalmazva, hogy az elfogadott határozatok elsőbbséget élveznek a nemzeti illetékes hatóságok által ugyanabban a tárgyban hozott korábbi határozatokkal szemben. A határozatok három típusa tartozik ide:

- az uniós jog megsértésére vonatkozó,
- a vészhelyzetekben alkalmazandó, valamint
- az illetékes hatóságok közötti vitarendezés során hozott, jogilag kötelező erejű határozatok köre.²²

A határozatokon kívül meg kell említeni még a hatóság által kiadott véleményt, ami nem kötelező erejű jogalkotási eszköz. Ennek révén a hatóságnak lehetősége van arra, hogy szavakba öntse saját véleményét a területét érintő különböző kérdésekben. A véleményeket az Európai Parlament, az Európai Tanács, az Európai Bizottság felkérésére vagy az ESA saját kezdeményezésére is kiadhatja. A vélemények közös célja, hogy az Európai Unióban közös pénzügyi felügyeleti kultúra épüljön ki, valamint egységes felügyeleti gyakorlat szilárduljon meg az európai pénzügyi jog területén.

Léteznek további közvetett szabályozást előirányzó irányítási módszerek is, amelyek a maguk saját egyedi módján segíthetik a nemzeti pénzügyi hatóságokat. Ezekre a teljesség igénye nélkül hozok néhány példát. Az európai felügyeleti hatóságok számos képzési programot szerveznek a jól működő felügyeleti rendszer elérése érdekében. Elemző munkájuk során rengeteg kutatást és analízist végeznek, melyek révén indirekten ugyan, de betekintést kapnak az egyes nemzeti hatóságok szakértőinek tudásába is. Előmozdíthatják e szakértők képzését, továbbá a korábbiakban részletezték szerint a tagállamok szakértői részt vehetnek

²¹ Moloney 2011b. 532.

²² ESA rendeletek 17. cikk. (7) bekezdés, 18. cikk (5) bekezdés, 19. cikk (5) bekezdés

munkacsoportokban, vagy csatlakozhatnak egy-egy alcsoporthoz. Ezek a csoportok mindig egy-egy speciális területre vagy egy releváns – aktuális – kérdésre fókuszálnak és mélyítik az abban dolgozóknak a tudását. Ezek a bizottságok ösztönzik a nemzeti hatóságok aktív részvételét, és hatással vannak az egyes tagállamok közötti hatékony együttműködési hálózat fejlesztésére is. Itt szükséges megemlíteni, hogy a világvjárványt megelőzően a személyes találkozók és a szakértők közötti megbeszélések, koordinációk és találkozók szinte mindennaposak voltak, ami javította az együttműködést és az információáramlást az országok között, de potenciálisan sokkal költségesebb műveletekhez is vezethet. Ma már ezek az együttműködési formák inkább az online térben zajlanak, de ez természetesnek mondható az élet minden területére az utóbbi időben.

Végül, de nem utolsó sorban az európai hatóságok előmozdítják a közös – egészségességre törekvő – európai felügyeleti kultúra és felügyeleti gyakorlatok megteremtését, e tevékenységük körében az Európai Unióra vonatkozó egységes eljárások kialakításában is kulcsfontosságú szerepet töltenek be.²³

A fenti közös célon túl az egyes hatóságok speciális célokat is tűztek maguk elé, így többek között a folyamatos monitoring tevékenységet, a közös koordináció mellett való elköteleződést és egy magasabb szintű, hatékonyabb fogyasztóvédelem kialakítását is. A fentiekben részletezett eszközök hozzájárulnak mind a prudenciális felügyeleti rendszer fenntartásához, mind pedig a fogyasztóvédelem megerősítéséhez, és végezetül, közvetve mindezek a pénzügyi stabilitáshoz vezetnek. Számos további közvetlen és közvetett intézkedés létezik, amelyek hatással lehetnek a pénzügyi piacra, mindezzel párhuzamosan pedig segíthetik és előmozdíthatják a nemzeti hatóságok tevékenységét.²⁴

A fenti tevékenységeket egyedül nem lennének képesek végrehajtani az európai felügyeleti hatóságok, mindezen célok megvalósításában fokozott együttműködésre van szükség a nemzeti hatóságokkal, hiszen azok effektív működése a kiindulópont.²⁵ Mindezekre tekintettel szükségesnek tartom, hogy külön fejezetben részletesebben ismertessem a nemzeti hatóságok ide vonatkozó tevékenységét.

²³ ESA rendeletek 29. cikk

²⁴ Dr. Kováts 2013.

²⁵ Dr. Kováts 2013.

III. A nemzeti felügyeleti hatóságok szerepe az európai pénzügyi felügyeleti rendszerben

A fentiekre tekintettel a nemzeti felügyeleti hatóságoknak aktív szerepet kell játszaniuk az európai pénzügyi felügyeleti hatóságok munkájának támogatásában, egyfajta kiegészítő szereplőként. A rendszer nem működhet hatékonyan a nemzeti felügyeleti hatóságok szakmai és technikai támogatása nélkül, mivel a nemzeti hatóságok azok a szereplők, amelyek a legjobban ismerik az érintett piacokat, és amelyek közvetlen kapcsolatban állnak a felügyelt pénzügyi intézményekkel is.²⁶

Nézzük meg közelebbről, miért kapnak a nemzeti felügyeleti hatóságok kulcsszerepet ebben a komplex rendszerben! A nemzeti hatóságok legnagyobb előnye az elhelyezkedésükből és szerepükből adódóan a saját piacaiknak az alapos ismerete. Az európai pénzügyi felügyeleti hatóságoknak a munkássága ezekre a szakmai információkra épül. Itt nemcsak az adatszolgáltatásra gondolhatunk, hanem a nemzeti kultúrából és fejlettségéből adódó helyzetismeretre is, ami a nemzeti szakértői testületekre jellemző.

Ezt a tudást nem lehet tankönyvekből megtanulni, ez az adott hatóság működésének szerves része, ami természetesen a saját identitásának megfelelően minden nemzetenél másként jelenik meg. Ezen információk birtokában képesek a pénzügyi felügyelők a konkrét piaci jelenségek értékelésére és elemzésére, valamint saját felügyeleti kultúrájuk és stratégiájuk hatékony kialakítására. Nagyon fontos, hogy ez a tudás nem csak a belső nemzeti piacra vonatkozik, hiszen a nemzeti felügyeleti hatóság tudástárába beletartozik a nemzetközi pénzügyi szolgáltatókkal, az egyéb piaci szereplőkkel (például releváns érdekképviseleti és fogyasztóvédelmi szervezetekkel), valamint a többi nemzet felügyeleti hatóságaival való kapcsolat és együttműködés is. Ezeknek a többoldalú és/vagy nemzetközi kapcsolatoknak az ismerete legalább olyan fontos a nemzeti hatóság munkája szempontjából, mint a vonatkozó tagállami jogszabályoknak az ismerete.

Az információáramlás következő szempontja az egyes pénzügyi csoportok határokon átnyúló leányvállalatainak és fióktelepeinek az ismeretére vonatkozik. A nemzeti hatóságoknak itt is kulcsszerepet kell játszaniuk a többi nemzeti hatósággal történő közös fellépés hatékonysága érdekében. A nemzeti hatóságok szerepe itt azért jelentős,

²⁶ [https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/84/europejski-system-nadzoru-finansowego-esnf-\(2022.05.01.\)](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/84/europejski-system-nadzoru-finansowego-esnf-(2022.05.01.))

mert egyrészt szükséges a nemzetközi pénzügyi szereplő leányvállalata nemzeti vonatkozásainak az alapos ismerete, másrészt a földrajzi helyzetükből adódóan közvetlenül könnyebben felléphetnek. Fontos megemlíteni, hogy a nemzeti szintű hatóságoknak nincs is jogköre arra, hogy az országuk területén – például határon átnyúló tevékenység keretében – szolgáltatást nyújtó, nemzetközi anyacéggel rendelkező helyi fióktelepet minden pénzügyi aspektusból felügyeljék, ezért szintén elengedhetetlen az együttműködés az illetékes más nemzeti felügyeletekkel.

A nemzeti hatóságok hatékony közreműködésével a több tagállam területén tevékenykedő pénzügyi szolgáltatóval szemben alapos vizsgálatot lehet folytatni – akár az egész Európai Unió területén – azáltal, hogy az egyes nemzeti hatóságok párhuzamosan és egymással folyamatosan kommunikálva folytatják le a vizsgálatokat, így nem kell több ezer kilométert utazni a releváns információk helyszíni felderítéséhez. Egyrészt ezáltal elkerülhető az információvesztés, másrészt a hatékony együttműködésnek köszönhetően a csoportos vizsgálat természetesen sikeresebb is lehet. Egy ilyen vizsgálati csoport munkájának összehangolása, a vizsgálati programok meghatározása és egységesítése, a vizsgálatok egyidejű lefolytatása, a vizsgálatok eredményeinek összegzése és a következtetések levonása, valamint a szükséges felügyeleti intézkedések meghatározása olyan szintű koordinációt igényel, amely még a mai fejlett technikai eszközökkel is csak nehezen és időigényesen lenne megvalósítható a nemzeti hatóságok közreműködése és szaktudása nélkül.²⁷

Nem lenne egységes megbízható európai felügyeleti nyilvántartás sem, ha a nemzeti felügyeleti hatóságoknak nem lenne kötelező mind a folyamatos, mind pedig az eseti jellegű adatszolgáltatás a vonatkozó szakmai európai felügyeleti hatóság számára. Kijelenthetjük, hogy a nemzeti hatósági nyilvántartások és adatszolgáltatások jelentik az európai felügyeleti hatóságok munkájának az alapját. Ugyanakkor szem előtt kell tartani, hogy az e nyilvántartásokba bevitt adatokat időről-időre ellenőrizni, felülvizsgálni és módosítani kell. Ha ez a feladat nem nemzeti szintre lenne delegálva, akkor az európai felügyeleti hatóságoknak külön szakértői és adminisztrátori rétegre is szükségük lenne ezen adatok naprakészen tartása végett. Nehézséget okoz azonban, hogy az egyes nemzeti felügyeleti hatóságok adatbekérése mind struktúrálisan, mind pedig adatmélység szempontjából jelentősen eltéréseket mutat.²⁸

²⁷ Seregdi 2016.

²⁸ Seregdi 2016. 83.

Láthatjuk tehát, hogy a két hatósági szint – az európai és a nemzeti – elválaszthatatlan egymástól, ezért egyrészt szükség van azok párhuzamos működésére, másrészt a két szint csak egymást kiegészítve, egyfajta komplementerként tud hatékonyan működni.

IV. A nem kötelező erejű jogi eszközök jelentősége

Az előző fejezetekben az európai felügyeleti hatóságok rendelkezésére álló jogi eszközöket mutattam be. A jogi eszközöket két nagy csoportba oszthatjuk attól függően, hogy rendelkeznek-e jogi kötőerővel vagy sem.

Az ismertetett puha jogi eszközök – azaz a nem kötelező erejű jogi eszközök – lényege, hogy jogi kötőerő hiányában még nemzetközi szinten sem lehet ezeket a makroprudenciális szabályokat jogilag érvényesíteni, azaz nem rónak jogi kötelezettséget az egyes címzettekre. Ugyanakkor kiemelendő, hogy az európai szintű nem kötelező erejű normák még jogi kötőerő hiányában is jelentős hatást gyakorolhatnak mind a nemzetek feletti, mind pedig az állami szabályozásokra.

Fontos rámutatni, hogy magát a „soft law” kifejezést sem az alapító szerződések, sem pedig az Európai Unió Bíróságának ítéletei és határozatai nem említik név szerint.²⁹ E szabályozó eszközök közös jellemzője, hogy a jogalkotó szándékosan nem teremtett lehetőséget arra, hogy kötelezettséget keletkeztessenek, ugyanakkor közvetett – normatív – magatartási szabályozást mégis képesek előírni³⁰, ezeknek az előnyeire és hátrányaira lentebb még részletesen ki fogok térni. Mindezeknek a célja a közvetett joghatások kiváltása. Az Európai Unió álláspontja szerint a puha jogi eszközök és a kemény jogi eszközök egymást kiegészítve, egymásra tekintettel alkalmazandók.³¹

Osztályozásuk az alábbiak szerint alakulhat:

- funkciójuk szerinti elhatárolás,
- anyagi jogforrás szerinti elhatárolás, valamint
- formális és informális soft law eszközökre történő bontás.³²

²⁹ Lános 2018. 56.

³⁰ Trubek – Cottrell – Nance 2005. 4.

³¹ Hervey 2010. 146.

³² Lános 2018. 58-60.

A „soft law” eszközök közös előnyei:

- a jelenlegi szabályozási környezetben felhatalmazzák az európai felügyeleti hatóságokat arra, hogy különösebben bonyolult hatósági eljárás nélkül adjanak ki egységes szabályozási kezdeményezéseket,
- nem keletkezik szükségtelen adminisztratív teher,
- a nemzeti szabályozások rendkívüli sokfélesége megkönnyíti, hogy a „soft law” dokumentumot kompromisszumos megoldásként össznemzeti konzultáció vagy szakmai – tagállami résztvevőkből álló – bizottsági ülés keretében fogadjanak el, így egyszerűsítve az egységes szabályozás kidolgozását,
- ezen eszközök révén lehetőség van akár a tagállamok számára kevésbé kompromisszumos, ún. érzékeny területeken is valamiféle egységes fellépés kialakítására,
- a fentiekből egyenesen következik, hogy az ilyen szabályozás, még ha nemzetközi bizottságokban történő egyeztetések is előzik meg, gyorsabban és hatékonyabban léptethető hatályba,
- a jogi kötőerő hiánya teret adhat a lehetséges innovatív megoldások elterjesztésének is.

Véleményem szerint éppen az a legnagyobb előnye az ezeknek az eszközöknek, hogy az egyes nemzeti felügyeleti hatóságok szabadon értelmezhetik és implementálhatják azokat, ráadásul úgy, hogy azok jobban illeszkedjenek az egyes – sajátos – nemzeti jogszabályokhoz. Ez azonban rendkívüli szabadságot enged a nemzeti tagállamoknak. Egyrészt lehetőségük van egy általuk kevésbé preferált európai „soft law” eszközzel kihirdetett szabályozást úgy implementálni, hogy eleget tesznek ugyan a fentiekben már kifejtett ún. „*comply or explain*” eljárásnak, azonban a hazai jogrendszerükre vajmi kevés hatást gyakorol. Másrészt a fentiekkel ellenkező irányba is eltérhetnek, nevezetesen úgy implementálnak egy európai szinten puha jogi normát, hogy az a nemzeti jogban jogi kötőerővel rendelkező normaként jelenik meg.

Mindenképpen szükséges azonban megemlíteni azt is, hogy a „soft law” eszközök megítélése vitatott.³³

A fentiekből joggal következik a kérdés, vajon nem az-e a legnagyobb előnye ezeknek az eszközöknek, ami a hátrányukra válhat? Nevezetesen az, hogy jogi kötőerő hiányában teljes mértékben a tagállamokon múlik, hogy az egyes puha jogi eszközökben meghatározott célok milyen mértékben érvényesülnek. Ez természetesen nem zárja ki, hogy a nemzeti jogalkotó az európai felügyeleti hatóság által kiadott, jogi kötőerővel nem

³³ Jelentés a „soft law” eszközök alkalmazásának jogi és szervezeti hatásairól (2007/2028(INI))

rendelkező eszközt jogilag kötelező érvényű normaként ültessen át a hazai jogrendszerébe, a kérdés csupán arra irányul, vajon az európai jogalkotók szándéka ténylegesen az volt-e, hogy nemzeti szintre delegálja ezeket a jogköröket? Ugyanakkor fennáll annak is a veszélye, hogy egy „soft law” eszköz – nemzeti támogatás hiányában – teljesen eljelentéktelenedik és az európai pénzügyi hatóság jogi eszköze nem tölti be a kívánt szerepét.

Következtetések

Az európai felügyeleti hatóságok szerepe jelentősen megnőtt az elmúlt években. Úgy gondolom, hogy releváns és kézzelfogható hatást gyakorolnak az Európai Unió tagállamainak egyes pénzügyi piacaira, nemcsak a felügyeleti struktúrára, hanem az egyes piaci szereplőkre és az átlagfogyasztókra nézve is. Az Európai Unió pénzügyi felügyeleti struktúrájában a nemzeti felügyeleti hatóságok jelentik az egyik pillért, az európai felügyeleti hatóságok pedig a másikat. A kettő ma már elképzelhetetlen lenne egymás segítő munkája nélkül; nemcsak a párhuzamos működés miatt, de támogatják és kiegészítik egymást a hatékony piacfelügyelet elérése érdekében is.

Láthattuk a fentiekben kifejtettek értelmében, hogy az európai felügyeleti hatóságok tevékenységi köre nagyon széles, mindehhez pedig viszonylag jól meghatározott jogi eszköztárral is rendelkeznek. Magától értetődik, hogy a nemzeti felügyeleti hatóságok és az európai hatóságok eltérő szabályozói eszközökkel operálnak, ugyanakkor az is egyértelmű, hogy a gyakorlatban az európai eszköztár néha teljesen más szerepet tölt be, mint amire eredetileg hivatott volt. Véleményem szerint ez nem feltétlenül probléma, de további kutatásokra és elemzésekre van szükség e kapcsolatrendszer jobb megértéséhez.

Továbbmenve azonban azt is el kell mondani a fentiekben ismertetett rendszer javára, hogy az uniós felügyeleti hatóságoknak talán meg kellene tartaniuk azt a szerepüket, hogy továbbra is csak a közös szabályok és felügyeleti módszertan konvergenciája érdekében járjanak el, a tényleges felügyelet pedig nemzeti hatáskörben maradhatna.

Az európai pénzügyi felügyeleti hatóságok feladata azonban a rendszerszintű összképalkotás, a tagállamok segítése, a fogyasztói tendenciák nyomon követése, valamint a régi és az egyes új pénzügyi struktúrákra való reflektálás. Az európai pénzügyi felügyeleteknek ezért folyamatosan egyre jobb harmonizációt kell elérniük, és ahol csak

lehetséges jogalkotási aktusokon kell mindezeknek alapulnia. Ahol ez nem lehetséges az egyes nemzeti struktúrák és üzleti modellek eltéréséből fakadóan, ott a szabályozásnak meg kell szüntetnie a legnagyobb különbségeket, és nem kötelező erejű jogi dokumentum formájában egyenértékű szabványt kell kialakítania az egyes pénzügyi szereplők számára.

Könnyen beláthatjuk, hogy a pénzügyi felügyeleti feladatok ellátására a központi szabályozó rendszer a legjobb lehetőség, ugyanakkor túlszabályozás esetén sok hátrányt is rejthet. A végső megoldás egy kiszámítható, átlátható, de következetes ellenőrzési eszköz, amely európai és nemzeti szinten is hatással lehet valamennyi ágazat fejlődésére és a fogyasztóvédelemre. Az egyensúly megtalálása azonban nem könnyű feladat.

Láthatjuk tehát, hogy a teljes európai pénzügyi piacot érintő közös pénzügyi felügyelet nem lehet elégséges, ha a nemzeti jogszabályok és szabványok túlságosan eltérnek egymástól, és veszélyeztetik a hatékonyságot. Az európai felügyeleti hatóságoknak meg kell próbálniuk megtalálni a legjobb jogalkotási megoldásokat az egyes problémákra.

A vizsgálataim során olyan további jelenségre is figyelmes lettem, mely a kutatásomat tovább lendíti, nevezetesen több alkalommal is találkoztam olyan európai szintű „soft law” eszközként megjelenő szabályozással, mely a nemzeti jogban már „hard law” eszközzel került implementálásra. A későbbiek során szeretném majd megvizsgálni azt is, hogy a nemzeti jogban a szigorúbb szabályok üdvözlendők lennének-e. További vizsgálatok szükségesek ahhoz, hogy ezt a jelenséget megértsem, elemezni szükséges az ilyen implementálásokból származó egyes előnyöket és lehetséges hátrányokat.

Felhasznált irodalom

Consumer International: In search of good practices in financial consumer protection (February 2013)

<http://www.consumersinternational.org/media/1135359/in%20search%20of%20good%20practices%20in%20financial%20consumer%20protection.pdf>

Dr. Kováts Surd (2013) : The role of EIOPA in consumer protection. Law and financial markets review (December 2013)

<https://doi.org/10.5235/17521440.7.6.291>

Hervey, Tamara (2010): Adjudicating in the Shadow of the Informal Settlement?: The Court of Justice of the European Union, 'New Governance' and Social Welfare. *Current Legal Problems*, vol 63., no. 1. (2010) 146. <https://doi.org/10.1093/clp/63.1.92>

Jelentés a „soft law”eszközök alkalmazásának jogi és szervezeti hatásairól (2007/2028(INI))
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2007-0259_HU.html (2022. 05.01.)

Kandrács Csaba (2017): Az Európai Unió pénzügyi felügyeleti hatóságának jövőképe. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek XIV. évf. 2017/2. 26-35.* <https://www.strategiaifuzetek.hu/2017-2-2> (2022. 05. 01.)

Kálmán János (2014): Az integráció nevében – Az Európai Unió pénzügyi felügyeleti rendszerének reformja. *South East Europe International Relations Quarterly*, Vol. 5. No.2. 1-20. (Summer 2014/2 nyár) http://real.mtak.hu/14344/1/dke_18_m_eu_Kalman-Janos_Az-Europai-Unio-penzugyi-felugyeleti-rendszere-nek-%20reformja%20cikk.pdf (2022. 05. 01.)

Kurcz Gábor László (2014): A pénzügyi rendszer „őrszemei” Magyarországon és az Európai Unióban. Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi Tanszék, Szakdolgozat 2014. <http://midra.uni-miskolc.hu/document/16608/9424.pdf> (2022. 05. 01.)

Láncos Petra Lea (2018): Az Unió soft law kutatásának főbb eredményei és aktuális kihívásai. *Iustum Aequum Salutare XIV. 2018. 4. 55–68.*
http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20184sz/05_LancosPL_IAS_2018_4.pdf (2022. 05. 01.)

Moloney, Niamh (2011): Reform of Revolution? The Financial Crisis, EU Financial Markets Law, and the European Securities Markets Authority. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 60. Issue 2, (2011.) 532. <https://doi.org/10.1017/S0020589311000145>

Moloney, Niamh (2011) The European Securities and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market – A Tale of Two Competences: Part (1) Rule-Making. *European Business Organization Law Review*, Vol. 12. No. 1. (2011).
<https://doi.org/10.1017/S1566752911100026>

Seregdi László (2016): A pénzügyi felügyeleti hatóságok közötti nemzetközi együttműködés gyakorlata, a továbbfejlesztés szükségessége és lehetséges irányai. Kaposvári Egyetem Gazdaságtudományi Kar. PhD

értekezés: <http://gtk.ke.hu/tartalom/doktori/Seregdi-Laszlo-ertekezes.pdf>
(2022. 05. 01.) <https://doi.org/10.17166/KE2016.005>

Trubek, David M. – Cottrell, Patrick – Nance, Mark (2005.) : “Soft Law,” “Hard Law,” and European Integration: Toward a Theory of Hybridity. Jean Monnet Working Paper, no. 2 (2005) 4.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.855447>

A description of the activities of the European Supervisory Authorities, in particular the legal regulatory instruments at their disposal

Summary

This study introduces the three main European Supervisory Authorities and analyses their legal tools. Through the organisational structure of the authorities, some of their respective competences are presented. The range of regulatory instruments is endless, but their complexity raises many legal questions. The study only partially touches on the role of national financial supervisory authorities in this respect. It is very exciting to inspect why the local authorities are not replacable with a supranational European Financial Authority. In my opinion, the two levels, national and European, cannot exist effectively without each other.

Furthermore, I analysed the above-mentioned regulatory tools, that are used by the ESAs. The frequent usage of the so-called soft law instruments is especially questionable, that is why I devoted effort to inspect their effects.