

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

dr. Teleki Bálint:

**Az „ügynökségesedés” tendenciája az Európai Unióban és
annak hatásai az uniós és a magyar közigazgatásra**

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

Dr. Szegedi László

Budapest, 2023.

TARTALOMJEGYZÉK

I. AZ ÜGYNÖKSÉGEK ÉS AZ ÜGYNÖKSÉGESEDÉS PROBLEMATIKÁJA	4
I.1. BEVEZETÉS	4
I.1.1. Módszertan	7
I.1.2. A kutatáshoz kapcsolódó hipotézisek	9
I.2. NEW PUBLIC MANAGEMENT VS. NEO-WEBERI ÁLLAM	11
I.2.1. A 2008-as gazdasági válság rövid áttekintése	11
I.2.2. A klasszikus NPM kudarca és az NWS felemelkedése	15
I.2.3. Az institucionalista szemlélet szerepe az átalakulásban	19
I.2.4. A válság gazdasági és közigazgatási következményei Magyarországon	21
I.2.5. A devizahitelezés körüli kérdések Magyarországon	24
I.3. AZ ÜGYNÖKSÉG-TÍPUSÚ SZERVEK ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI	26
I.3.1. Mit nevezünk ügynökség-típusú szervnek?	26
I.3.2. Az ügynökségalapítási láz és az ügynökségek teljesítménye	28
I.4. AZ EURÓPAIZÁCIÓ HATÁSAI	30
I.4.1. Az európai uniós igazgatás struktúrája	30
I.4.2. Mit szabályoz az európai közigazgatási jog?	32
I.5. AZ EURÓPAI UNIÓS ÉS MAGYAR ÜGYNÖKSÉGEK ÉS ÜGYNÖKSÉGESEDÉS	37
I.5.1. Az európai uniós ügynökség fogalma	37
I.5.2. Ügynökségesedés - az univerzális válasz minden szabályozási kihívásra?	45
I.5.3. A hatáskör-delegáció kérdései	49
I.5.4. Ügynökség-típusú szervek Magyarországon	59
I.6. KÖVETKEZTETÉSEK	65
II. AZ EURÓPAI UNIÓS ÉS A MAGYAR PÉNZÜGYI FELÜGYELET FEJLŐDÉSTÖRTÉNETE ÉS AKTUÁLIS KIHÍVÁSAI	68
II.1. BEVEZETÉS	68
II.2. AZ EURÓPAI UNIÓS PÉNZÜGYI FELÜGYELET TÖRTÉNETE	70
II.2.1. Az európai uniós pénzügyi felügyelet a válság előtt	70
II.2.2. A pénzügyi felügyeleti ügynökségek létrejötte a válság után	73
II.2.3. Az Európai Bankunió	82
II.2.4. A rendszerváltás utáni magyar pénzügyi felügyelet rövid története	89
II.2.5. Az egységes felügyeleti és szanálási mechanizmus körüli dilemmák	91

II.3.	KÖVETKEZTETÉSEK.....	95
III.	A SOFT POWER ÉS ANNAK FŐ MEGJELENÉSI FORMÁJA: A SOFT LAW.....	97
III.1.	BEVEZETÉS.....	97
III.2.	A SOFT POWER-RŐL ÁLTALÁBAN.....	99
III.2.1.	Mi is az a soft power?	99
III.2.2.	Az Európai Unió és a soft power	102
III.3.	A SOFT LAW-RŐL ÁLTALÁBAN	107
III.3.1.	A soft law eredete a római jogon nyugvó jogi kultúrában	107
III.3.2.	A soft law eredetének szociológiai megközelítései	111
III.3.3.	A soft law a modern nemzetközi jogban	114
III.4.	AZ EURÓPAI UNIÓS SOFT LAW JELLEMZŐI.....	116
III.4.1.	Az európai uniós soft law definíciói	116
III.4.2.	Az európai uniós soft law sajátos megjelenési formái	119
III.4.3.	A soft law és a hard law együttes létezésének elméleti magyarázatai	122
III.5.	AZ ESA-K ÉS AZ EBA SOFT LAW SZABÁLYOZÁSI DILEMMÁI.....	123
III.5.1.	Az ESA-k iránymutatásai.....	125
III.5.2.	Az ESA-k ajánlásai.....	127
III.5.3.	A non-compliance kérdése.....	128
III.5.4.	A soft law tagállami végrehajtása	130
III.5.5.	A soft law-val szembeni jogorvoslat illetve jogvédelem dilemmái.....	132
III.5.6.	Az EKB és a soft law.....	135
III.6.	KÖVETKEZTETÉSEK.....	137
IV.	A KOMMUNIKÁCIÓ MINT SOFT POWER.....	140
IV.1.	VÁLLALATGAZDASÁGTANI ALAPVETÉS	140
IV.2.	A STRATÉGIAI KOMMUNIKÁCIÓ MINT SOFT POWER.....	142
IV.2.1.	A Kisilowski-modell.....	144
IV.2.2.	Az EKB és az EBA vezetői és stratégiai kommunikációja.....	147
IV.2.3.	Az EKB és az EBA social media jelenléte	161
IV.2.4.	Az EKB és az EBA reporting gyakorlata.....	164
IV.3.	KÖVETKEZTETÉSEK.....	167
V.	A SOFT POWER MEGJELENÉSE A MAGYAR PÉNZÜGYI FELÜGYELET ESETÉBEN	170
V.1.	BEVEZETÉS.....	170
V.2.	AZ MNB ÉS A SOFT LAW SZABÁLYOZÁS	170

V.2.1.	A soft law a magyar közigazgatás eszközszerében.....	170
V.2.2.	Az EU soft law-nak való magyar megfelelés	174
V.2.3.	A magyar pénzügyi szabályozás és felügyelet új irányai és a soft law	176
V.2.4.	Jogvédelmi kérdések.....	179
V.3.	AZ MNB STRATÉGIAI KOMMUNIKÁCIÓJA	181
V.3.1.	Az MNB és a stratégiai illetve vezetői kommunikáció.....	181
V.3.2.	Az MNB social media és reporting tevékenysége.....	183
V.4.	KÖVETKEZTETÉSEK.....	186
VI.	A KRIPTOVALUTÁK KÖRÜLI DILEMMÁK.....	188
VI.1.	A KRIPTOVALUTÁK JELENTETTE ÚJ KIHÍVÁSOK AZ EU SZINTJÉN	188
VI.2.	A KRIPTOVALUTÁK JELENTETTE ÚJ KIHÍVÁSOK MAGYARORSZÁGON ...	197
VI.3.	KÖVETKEZTETÉSEK.....	198
VII.	A KÖVETKEZTETÉSEK ÉS A HIPOTÉZISEK VIZSGÁLATA	200
VII.1.	A DOLGOZAT MEGÁLLAPÍTÁSAI ÉS A HIPOTÉZISEK BIZONYÍTÁSA	200
VII.2.	A PÉNZÜGYI ÜGYNÖKSÉGEK UTAZÁSA – AVAGY A DISSZERTÁCIÓ HOZZÁADOTT ÉRTÉKE A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYHOZ.....	208
	IRODALOMJEGYZÉK	211

I.

AZ ÜGYNÖKSÉGEK ÉS AZ ÜGYNÖKSÉGESEDÉS PROBLEMATIKÁJA

I.1. BEVEZETÉS

Az ügynökségek és az ügynökségesedés az utóbbi évtizedek közigazgatás-tudományi fejlődésének egyik legmeghatározóbb szervezeti, eljárásjogi és szabályozáspolitikai jelensége. A folyamat megindulása a pán-amerikai kontinenshez, azon belül is különösképpen az Amerikai Egyesült Államokhoz kötődik. Ennek megjelenése az Európai Unióban, valamint annak egyes tagállamaiban már az integráció kezdeteikor megfigyelhető volt. Ugyanakkor szélesebb körű elterjedésük az Európai Unióban az 1990-es évek óta tart. Ez elválaszthatatlan attól, hogy különösen az Európai Unió szintjén az ügynökségek megjelenése és azok egyre erősebb hatáskörökkel való felruházása válságkezelési eszközként is szolgál. Ez pedig visszahatott a tagállami ügynökségekre és ügynökségesedési folyamatokra is.

A disszertáció általános célkitűzése, hogy az *ügynökségek* és az *ügynökségesedés* jelenségét és természetét ebben a viszony- és koordinátarendszerben mutassa be. Ennek megfelelően vizsgálja az európai kontinensen kezdetben idegen elemként, napjainkban már inkább bevett megoldásként létező ügynökségeket és az ügynökségesedés folyamatát. Ez a folyamat elválaszthatatlanul kapcsolódott össze a legújabb idők közigazgatás-tudományának azon igényével, hogy az egyes szakágazatok felett biztosítsák a központi kormányzattól relatív autonómiában működő szereplő létrehozásával történő felügyelet és szabályozást. Utóbbival szemben támasztott elvárás, hogy kellő szakmai felkészültséggel – ideértve a szaktudást és a hatékony kommunikációs eszközöket – rendelkezzen. A hatékony működés további feltétele, hogy ez a szereplő az érintett piaci szegmens felett kellően erős piacfelügyeleti és piacsabályozási hatáskörökkel bírjon.

Az Európai Unióban lejátszódó ügynökségesedés az integráció kezdete óta az Európai Unió Bírósága – és annak jogelődjei – által lefektetett hatáskörátruházási keretrendszer korlátai között működhet. Éppen ezért a hatékony piacfelügyelet és piacsabályozás vizsgálata magába foglalja a jogi eszközök mellett a hatalomgyakorlás nem jogi eszközeinek mélyrehatóbb

elemzését is. Az ügynökségesedés folyamata emellett kiemelkedően érdekes lehet egy olyan poszt-szocialista államban, ahol az autonóm, szakmai és kellő felhatalmazással bíró közigazgatási szereplők csak az utóbbi évtizedekben tűntek fel.

Emellett további problémát jelent, hogy az *ügynökség* mint fogalom nem párosítható objektív exakt definícióval, még azon jogrendszerekben sem, ahol a legnagyobb múltra tekint vissza ez a szervezettípus. Ennek megfelelően a különböző ügynökség-definíciók nemcsak térben és időben, hanem számos egyéb tényező mentén is eltérnek egymástól. Így az ügynökség és az ügynökségesedés nem pusztán a jogtudományi érdeklődésre tarthat számot, hanem politikatudományi, lingvisztikai, közigazgatás-tudományi érdeklődésnek is tárgya lehet.

A 2008-as pénzügyi-gazdasági válság mindenképpen korszakhatárnak tekinthető. Ugyanis ez a válság megmutatta, hogy az önszabályozó piac koncepciója önmagában nem teljes, szükség van a hatékonyan beavatkozó államra is. Ez óhatatlanul összekapcsolódott annak kérdésével, hogy az Európai Unió esetében ez a fajta beavatkozás nem pusztán az egyes tagállamok és tagállami szereplők szintjét jelentette, hanem a szupranacionális szintű válságmenedzsment megerősítését is.¹ A belső piaci integráció ugyanis különösen pénzügyi területen lehetővé tette a piaci szereplő határon átnyúló tevékenységét, de híján volt a határon átnyúló piacfelügyeleti és piacsabályozási eszközöknek. A 2008-as válságra adott uniós válaszlépések a korábbiakhoz képest megerősített hatáskörökkel rendelkező mikroprudenciális felügyeleti ügynökségek (European Supervisory Authorities – ESA) és makroprudenciális felügyeleti (European Systemic Risk Board – ESRB) létrehozásával jártak együtt. A tagállami szinten pedig hasonlóképpen lezajlott a pénzügyi szervezeti és eszközrendszer megerősítése, sok esetben ügynökség-típusú szervek felállításával, amely különösen igaz a 2010 utáni magyar válságkezelési modellre. Ez az ügynökségesedési tendencia – magyarul az ügynökségi típusú szervek számának és a rájuk ruházott hatásköröknek a növekedése – a 2010-es évek elejének eurozóna válságának ideje alatt

¹ Lsd. bővebben: STIGLITZ, Joseph E. (2003): *A globalizáció és visszasságai*. Napvilág, Budapest; FORGÁCS Imre (2009): *Mégsem éjjeliőr? - Az európai kormányzás esélye és a pénzügyi válság*. Osiris Kiadó, Budapest; POGÁCSA Zoltán (2009): *Álomunió - Európai piac állam nélkül*. Nyitott Könyvműhely, Budapest; valamint LENTNER Csaba számos műve, többek között: LENTNER Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, Budapest; LENTNER Csaba (2015): *A túlhitelezés globalizálódása a világban és Magyarországon*. In: LENTNER Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, Budapest; LENTNER Csaba (2016): *A gazdasági válság hatása a globális, uniós és hazai szabályozási környezetre, különös tekintettel a felügyeleti elvekre*. In: AUER Ádám – PAPP Tekla (szerk.): *A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, pp. 45-84

továbbfejlődött. Az Európai Bankunió létrehozása a pénzügyi szektorban a bankszanálás területén újabb ügynökség létrehozásához (Single Resolution Board – SRB), és az egységes felügyeleti és szanálási mechanizmus keretében az uniós intézményi szint ügynökségesedésbe való bekapcsolódásához vezetett, mivel az EKB az említett mechanizmusokban kiemelt szerepkörökhöz jutott.

A disszertáció azt vizsgálja, hogy az utóbbi bő egy évtizedben lezajlott ügynökségesedési folyamat uniós és tagállami szinten mennyiben volt képes megfelelni az utóbbi bő másfél évtized válságai által támasztott kihívásoknak.

A dolgozat előbb rövid bevezetést ad a *New Public Management (NPM)* irányzatról, valamint annak és a háttérét képező neoliberális gazdaságpolitikának a 2008-ban kezdődő pénzügyi-gazdasági válság nyomán bekövetkezett látványos átalakulásáról, és ezzel párhuzamosan az erősebb államot, szabályozottabb piacot követelő irányzatok – kiemelten a *neo-weberi modell (Neo-Weberian State – NWS)* – térnyeréséről. Emellett szükség szerint szót ejtünk egyéb releváns irányzatokról is, de a vizsgált kérdések mögötti elméleti természetüként is jellemezhető közigazgatás-elméleti konfliktust az NPM-NWS dichotómia mentén kívánjuk ábrázolni. Ehhez először röviden végigtekintjük a 2008-as válság globális történetének fontosabb pontjait és adatait, majd értekezünk a fenti irányzatokról, végül röviden ismertetjük a fontos institutionalista megközelítés alapjait és szerepét a válság következményeinek korrigálásában.

Ezt követően rátérünk az ügynökség-típusú szervek általános vizsgálatára. Ebben az alfejezetben kerül sor az ügynökség-típusú szerv definiálására. Majd ezt követően az ügynökség-típusú szervek elterjedésének némileg ellentmondásos – NPM-NWS tekintetben ellentmondó okokra visszavezethető – fázisaival foglalkozunk. A következő alfejezetben az *európaizáció*² jelenségét vizsgáljuk, mivel meggyőződésünk, hogy annak az európai uniós ügynökségek szempontjából jelentősége van. Ezután az európai uniós (köz)igazgatás struktúrájával foglalkozunk, főleg a közvetett és közvetlen végrehajtás dimenziójában, elhelyezve itt az

² Egy ehhez kapcsolódó terminológiai kérdést szeretnék itt az elején tisztázni. A disszertációban alapvetően az *európaizáció* fogalmat használjuk. Bizonyos szerzők használják ugyanakkor az angolszász *Europeanization* kifejezésből alkotott *europánizáció* fogalmat is. (Lsd.: ROZSNYAI Krisztina (2013): *Európai hatások a közigazgatási eljárásjogban*. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog - Általános rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest; BOROS Anita: *Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé*. In: *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság c. tudományos konferencia (2014. március 21.)*, aktualizált változat, 2017.) Disszertációm szempontjából a két fogalom egymással megegyező jelenségtartalmúként kezelhető.

ügynökségeket is. Végül egy, az ügynökségek hatósági működésére is potenciálisan kiható tendencia, az európai uniós közigazgatási jog kérdését vizsgáljuk meg a kezdetektől a jelenig.

Ezt követően térünk rá az európai uniós ügynökségek témájára. Itt szintén a jelenség definiálásával kezdjük a vizsgálatot. Ezután az Európai Unió ügynökségesedési tendenciáit nézzük meg elméleti alapon, illetve bemutatunk több példát az elmúlt három évtized ügynökségesedési példáiból. A pénzügyi felügyeleti vonatkozások a disszertáció egy későbbi fejezetének témáját képezik, így annak jelenségeire és összefüggésire itt nem térünk ki. Ez teljes mértékben igaz az ügynökségekre való hatáskör-delegálás problémájának ismertetésére is, amelyben a vonatkozó pénzügyi felügyeleti ügynökségi vonatkozásokat csak a leglényegibb kérdésekre kitérve tárgyaljuk. Magyarország vonatkozásában a rendszerváltástól kezdve napjainkig vizsgáljuk, hogy mi tartozott/tartozik az ügynökségesedéshez, és mi az, ami a látszat ellenére nem tekinthető ezen folyamat részének.

I.1.1. Módszertan

Az ügynökségesedés témája multidiszciplináris érdeklődésre tarthat számot, ám jelen kutatás a jogtudomány, a politikatudomány és a közigazgatás-tudomány szempontjából közelíti a kutatott terület felé, és ez határozza meg az alkalmazott módszertani eszköztárat is.

A kutatás módszertana alapvetően kvalitatív módszertan. A közigazgatás-tudomány inter- és multidiszciplináris természetéből adódóan a módszertani megközelítések széles körét teszi lehetővé, jelen kutatás hipotézisei, azonban nem igényelnek kvantitatív módszertani megközelítést. A kvalitatív vizsgálati módszerek, így elsősorban a jogszabály- és dokumentumelemzések, valamint az egyes alfejezeteknél alkalmazott sajátos vizsgálati filterek – amilyen a kommunikációval kapcsolatos alfejezetekben a Kisilowski-mátrixnak, a social media kvalitatív vizsgálatának és a reporting tevékenység elemzésének együttes alkalmazása – elégségesek a kutatás kérdéseinek megválaszolására.

A disszertáció módszertani szempontból nagymértékben a *komparatiztika*, azaz az összehasonlító módszert alkalmazza. Óhatatlanul bele kell azonban venni *némi történeti megközelítést* is, hogy az egyes intézmények és jelenségek ne csak a jogi és fizikai térben, hanem

az időben is jól elhelyezhetőek legyenek.³ Ez a két módszer bizonyos szempontból igen közel áll egymáshoz, vagy legalábbis nehezen elválaszthatók, így BABBIE is együtt kezeli őket a *beavatkozás-mentes vizsgálatok* témakörén belül.⁴ FÖLDI pedig abban látja a tágabb értelemben vett jogi komparatiztika lényegét, hogy a kutató feltárja a különböző normarendszerek közötti azonosságokat, hasonlóságokat, különbségeket és az össze nem mérhető eltéréseket.⁵ Ez utóbbi iránymutatást a közigazgatás-tudományi összehasonlítás során is alkalmazhatjuk, amennyiben annak jogi aspektusa olyan fontos, mint amennyire jelen kutatás szempontjából. Ehhez hozzátartozik, hogy a magyar jogrendszer és közigazgatási rendszer is a római-germán modellhez tartozik, amely erősen jogias jellegű – ellentétben a menedzseri szemléletű angolszász közigazgatással.⁶

A jogi módszertanok jelen kutatásban a *neoinstitutionalista* megközelítés is meghatározó. Ahogy GAJDUSCHEK írja a 2020-ban megjelent *Empirikus jogi kutatások* c. módszertani szakkönyv vonatkozó fejezetében: „*A jogászok mindig is intézményekben gondolkodtak.*”⁷ Az intézmények ebben a megközelítésben jelentik egyrészt a szervezeti értelemben vett intézményeket is (és ebben jól illeszkedik a közigazgatás-tudomány felfogásához), de jelentik az ún. jogintézményeket is.⁸ A klasszikus institutionalista megközelítéshez képest, amely az intézmények és közpolitikák formális, és alapvetően politikatudományi igényű elemzését végzi, a neoinstitutionalista gondolatiság a valóságot pontosabban tárja fel, és a gazdasági, szociológiai és történeti kontextust is vizsgálja az említett intézmények viszonyában, miközben megmarad alapvetően jogi módszertannak.⁹

³ Az ügynökség típusú szervek tehát egyrészt fejlődésük útját tekintve összehasonlításra kerülnek időben. Másrészt térbeli összehasonlításra is sor kerül, leginkább az európai uniós és a magyar ügynökségek viszonylatában. Ennek az összehasonlításnak a politikaelméleti háttérét adja meg az alább bemutatott politológiai háromszög.

⁴ BABBIE, Earl (2003): *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Balassi Kiadó, Budapest, pp. 350-380; közelebről: pp. 371-378

⁵ FÖLDI András (2012): *Előszó*. In: Földi, András (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, pp. 18-19

⁶ Lsd.: LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC, Budapest. valamint BARTHA Ildikó (2020): A római-germán jogcsalád. In: BADÓ Attila (szerk.): *A jogrendszerek világa: Jogi alapismeretek*. Pro Talentis Universitatis Alapítvány, Szeged, pp. 20-55

⁷ GAJDUSCHEK György (2020): Intézményi elemzés – Neoinstitutionalista megközelítés. In: JAKAB András – SEBŐK Miklós (szerk.): *Empirikus jogi kutatások*. Osiris Kiadó – MTA TK, Budapest, pp. 189-208; p. 191

⁸ GAJDUSCHEK (2020): *i.m.* Uo.

⁹ GAJDUSCHEK (2020): *i.m.* pp. 203-206

A fenti neoinstitucionalista jogi gondolatiságot a politikatudományi módszertan szempontjából jól kiegészíti az ún. *politológiai háromszög*.¹⁰ A politika első dimenzióját, azaz a hatalom megszerzésére és megtartására irányuló konfliktusos cselekvések és folyamatok összességét a *politics* kifejezés jelöli. A *polity* alapvetően a politika statikusabb és stabilabb összetevőivel, a politikai folyamatok és cselekvések keretfeltételeivel foglalkozik. A *policy* pedig azzal, amit az egyes politikai szereplők (pártok, vezetők) kormányra kerülve, a kormányzati hatalom birtokában tesznek.¹¹ Az Európai Unió kormányzásának szempontjából a politológiai háromszög nem megkerülhető. Ahogy ARATÓ és KOLLER írják, ebben a sajátos rendszerben a *polity* dimenziót az *intézményrendszer*, a *policy* dimenziót a *szakpolitikák* jelentik. A *politics* dimenziót pedig ugyanúgy a *politika konfliktusos volta* testesíti meg, amely lehet technokrata és pártpolitikai logikájú is.¹² Mindez az EU-s és tagállami ügynökségekre is rávetíthető, az intézményrendszer kifejezés itt és csakis itt kiterjesztően értelmezendő. Ami pedig a tagállami szint (esetünkben Magyarország) vonatkozó politikáját illeti – ahogyan az leképezi a szupranacionális folyamatokat – szintén fontos ez a megközelítés. A *polity* a tagállami intézményrendszer érintett részén, a *policy* a tagállami szakpolitikákon, a *politics* pedig az adott tagállamok belpolitikai küzdelmeinek az integrációhoz való viszonyán keresztül jelenik meg.¹³

A fenti politikai háromszög rávetíthető az ügynökség-típusú szervek és külön az európai uniós ügynökségek kutatására is. Az intézményi dimenzió, tehát a *polity* a közigazgatási szervezetrendszerben elfoglalt helyük és sajátosságaik szempontjából érdekes, míg a *policy* vonatkozások az ügynökségek szabályozáspolitikai szerepe szempontjából izgalmasak. A legkevésbé a *politics* vonatkozás jut szerephez, de bizonyos kérdéseknél – így különösen a stratégiai kommunikációval foglalkozó fejezetben – ez az aspektus is fontos.

I.1.2. A kutatáshoz kapcsolódó hipotézisek

¹⁰ Lsd.: BAYER József (1999): *A politikatudomány alapjai*. Napvilág Kiadó, Budapest; LÁNCZI ANDRÁS – TÖRÖK GÁBOR (2003): *A politikatudomány*. In: GALLAI SÁNDOR – TÖRÖK GÁBOR (szerk.): *Politika és politikatudomány*, Aula Kiadó, Budapest; pp. 2-13; BIHARI Mihály (2013): *Politológia. A politika és a modern állam – pártok és ideológiák*. Nemzedékek Tudástára Tankönyvkiadó, Budapest; PÁL Gábor (2019): *Bevezetés: A sokszínű politikatudomány*. In: PÁL Gábor (szerk.): *Politológia – A politika világa a politikatudomány szemével*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, pp. 19-34

¹¹ PÁL (2019): *i.m.* pp. 20-22

¹² ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2019): *A sui generis politikai rendszer*. In: ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, pp. 35-50; pp. 40-42

¹³ ARATÓ Krisztina (2018): *Körkép a tagállamok uniós politikáiról*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.; p. 9

Kutatásomban az ügynökségesedés tendenciáját három hipotézis mentén vizsgálom meg, amely vonatkozik egyrészt az uniós szintű változási tendenciák, másrészt a tagállami (magyar) fejlődés elemzésére.

H1) Az ügynökségi modell megfelelő a pénzügyi szabályozás és felügyelet hatékony végrehajtására.

Az első hipotézis azt vizsgálja, hogy az ügynökségek megjelenése mind uniós, mind tagállami szinten mennyiben volt képes a pénzügyi felügyelet és szabályozás hatékony megvalósítására. A 2008-ban indult válságot követően, különösen annak okán lényeges ez a kérdés, hogy az elmúlt bő egy évtizedben uniós szinten több ügynökségi-típusú szerv jelent meg, sőt a jelenleg is tartó kodifikációs folyamatok is ilyen típusú szervek létrehozásával számolnak pénzügyi területen. Uniós szinten ugyanakkor ezen szervekre való hatáskör-átruházás máig korlátozott, tagállami szinten pedig az adott alkotmányos és közigazgatási berendezkedés által meghatározott.

H2) A pénzügyi szabályozás és felügyelet szempontjából a soft power eszközök is lehetnek olyan hatékonyak, mint a hard power eszközök.

A második hipotézis azt vizsgálja, hogy a nemzetközi térben már sokszor hatékonynak bizonyult soft eszközök európai uniós viszonyok közötti alkalmazása mennyire hatékony. Az európai uniós soft power lehetőségek az integráció természetéből fakadóan eltérnek a klasszikus nemzetközi térben alkalmazható megoldásoktól. Az ügynökségeknél a hatáskör-átruházás doktrínája is korlátozó tényezőként jeleni meg a hard power eszközökkel szemben, ami indokolja a soft power eszközök vizsgálatát. Jelen disszertáció utóbbiak közül a soft law és a kommunikációs eszközök működését elemzi.

H3) A 2008-as válság utáni magyar tendenciák a pénzügyi felügyelet és szabályozás területén párhuzamosak az európai unióssal.

A harmadik hipotézis azt vizsgálja, hogy az uniós mellett a tagállami (magyar) fejlődés mennyiben volt eltérő. Ennek keretében a disszertáció kitér a szervezeti és hatásköri változások mellett azon soft power eszközök használatára, amelyeket az uniós szinten is vizsgáltunk.

I.2. NEW PUBLIC MANAGEMENT VS. NEO-WEBERI ÁLLAM

I.2.1. A 2008-as gazdasági válság rövid áttekintése

A 2008-as gazdasági-pénzügyi válság az ügynökségesedési folyamat, főleg a pénzügyi ügynökségek vizsgálatának egyértelmű kiindulópontja, hiszen ennek eredményeként az Európai Unióban több pénzügyi ügynökség kezdte meg működését, valamint tagállami szinten is ilyen változási folyamatokat indított el. E válság hatására a neoliberalis gazdaságirányítási és közigazgatási irányzatok háttérbe szorultak, és újra előtérbe kerültek a piac helyett az állam szabályozó erejében bízó etatista gazdaságirányítási és közigazgatási koncepciók. Az alábbiakban a válság súlyának érzékeltetésére röviden összefoglaljuk annak történetét és hatásait.

Joseph E. STIGLITZ a 2008. szeptember 30-án az *Economist's Voice* folyóirat vezércikkében arról értekezik, hogy nem nehéz átlátni, hogy a gazdaság milyen óriási bajban van. Bár nem használja a neoliberalizmus kifejezést, de egyértelmű kritikát fogalmaz meg a nyugati világban – különösen az USA-ban – akkortájt uralkodó gazdasági trendekkel szemben. Kárhóztatja a jelzáloghitelezés gyakorlatát, elsősorban az *információs aszimmetria* fokozott jelenléte miatt, aminek következtében fenntarthatatlan terhet jelentő hitelek lehetett kihelyezni a lakosság kevésbé hitelképes része felé is. Dicséri ugyanakkor a skandináv országok kiegyensúlyozott gazdasági berendezkedését.¹⁴

A PATOMÄKI által használt definíció szerint a *neoliberalizmus* egy olyan koncepció, ahol a humán természetű problémákat és fejlesztéseket a piaci versenyen keresztül próbálják megoldani. Vagyis minden probléma csak piaci kontextusban értelmezhető, a piacok önszabályozó képességébe és a szabad választás lehetőségét kiteljesítő természetébe vetett hit pedig megkérdőjelezhetetlen. Vagyis alapvetően bármilyen szemszögből nézve a piac magasabb rendű elosztó mechanizmus, mint bármely alternatívája.¹⁵ KOTZ az Egyesült Államokban kialakult neoliberalizmus kilenc tendenciáját azonosítja.¹⁶ Az idők folyamán a gazdaságban és

¹⁴ STIGLITZ, Joseph E. (2008): We Aren't Done Yet: Comments on the Financial Crises and Bailout. *Economist's Voice*, 2008. szeptember 30. pp. 1-4

¹⁵ PATOMÄKI, Heikki (2009): Neoliberalism and the Global Financial Crisis. *New Political Science*, 31. évf. 4. sz. pp. 431-442; pp. 432-433

¹⁶ KOTZ, David M. (2009): The Financial and Economic Crisis of 2008: A System Crisis of Neoliberal Capitalism. *Review of Radical Political Economics*. 41. évf. 3. sz. pp. 305-317; pp. 306-307

¹⁷ 1) A gazdasági élet és a pénzügyek általános deregulációja a „szabad piac” nevében, a tőke hazai és nemzetközi szabad áramlása végett. 2) minél több állami szolgáltatás privatizációja. 3) A munkanélküliség féken tartását előtérbe helyező fiskális politika visszaszorítása. 4) A szociális kiadások drasztikus csökkentése. 5) A gazdaság és a

különösen a pénzügyi szektorban ez három tendencia érvényesülését vonta maga után – amelyek a nagy mértékű növekedést elősegítették, de ugyanakkor a válságnak is megalapoztak: 1) A *szociális egyenlőtlenségek* növekedése, a profitok és a bérek egymáshoz való viszonyában, de az egyes háztartások egymáshoz való viszonyában is. 2) A pénzügyi szektorban egyre inkább meghatározóvá váltak a *spekulatív és aránytalanul kockázatos ügyletek*. 3) Számos *buborék* alakult ki.¹⁸ DEAN szociológiai megközelítésű tanulmányában egyrészt kiemeli, hogy a neoliberalizmus valójában összefoglalja és jellemzi mindazon aspektusait a kortárs demokráciák kormányzásának, amely a vezető országoknak és a mögójük felsorakozó továbbiaknak meghatározó sajátossága, és amely elvezetett a 2008-as válsághoz, ugyanakkor utóbbi miatt a fogalom nem vesztette el az érvényességét.¹⁹ Emellett viszont a neoliberalizmus egy fajta *gondolatközösség (thought collective)*, ahol is a közös szellemi keretrendszer a szabad piac megújítása volt, amelyben azonban a többszörös pluralizmus miatt nem sok gondolat maradt stabil, agresszivitását tekintve pedig inkább tekinthető már mozgalomnak, mint hagyományos értelemben vett doktrínának.²⁰

Általánosságban a kizárólagos profitmaximalizálás elve által hajtott gazdasági növekedés jelentős problémákat okozott, amelyeket kulturális megújulással és az integrált teljes emberi fejlődés megalapozásával lehetne megoldani.²¹ Ebbe jelen írás szerzője a szervezeti kultúra és a szabályozói szemlélet változását is beleérti, amely a szabályozói közegnek a körülményekhez való adaptációját segíti elő.

Az események megértéséhez szükséges ismertetni a hedge fund és a derivatív ügylet definícióját, ugyanis ezek kulcsfontosságú elemei a bekövetkezett válságnak. Ami a *hedge fund* definícióját illeti, azzal az angolszász szakirodalom mindezidáig adós maradt, azonban olyan módon körülírható, hogy – az USA-ban – *Investment Company Act of 1940* által az egyéb pénzügyi alapokhoz képest sok tekintetben kevésbé korlátozott tőkealap, amelynek lényege a

vagyonos réteg adóztatásának minél nagyobb méretű csökkentése. 6) Általános támadás a szakszervezetek ellen. 7) A termelésben hosszú távra felvett munkaerő helyett az alkalmi részmunkaidős munkaerő felé való elmozdulás. 8) A szabályozott kapitalizmus helyett a vadkapitalista verseny kultiválása. 9) A kiszámítható karrierutak favorizálása helyett teljesen piaci alapú választások a vezetők kinevezésénél – akár szervezeten kívülről.

¹⁸ KOTZ (2009): i.m. p. 307

¹⁹ DEAN, Mitchell (2014): Rethinking neoliberalism. *Journal of Sociology*, 50. évf. 2. sz. pp. 150-163; pp. 150-151

²⁰ DEAN (2014): i.m. p. 151

²¹ LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013.; pp. 48-50 idézi BARITZ Sarolta Laura OP előadását a Gazdálkodási és Tudományos Társaságok 2012. november 21-i Jog – Gazdaság – Erkölcs c. konferenciájáról.

„pooling of money”, azaz a begyűjtött tőke kollektív kezelése és befektetése az alap által. Fontos megemlíteni, hogy a tapasztalatok szerint intézményi befektetők befektetéseit kezelik elsősorban (nyugdíjalapoktól kezdve bankokon át egyetemi alapokig). Fontos céljuk és vonzerejük, hogy jelentősen magasabb hozamot igyekeznek nyújtani más konstrukciókhoz képest.²²²³

Ami a *derivatív ügyleteket* illeti, azok olyan tranzakciós megállapodások, amelyek késleltetett teljesítéssel működnek és amelyek értéke egy másik, alapulfekvő tranzakció értékéből vezetődik le (azaz deriválódik). Azonban ezen alapulfekvő tranzakció maga is lehet egy másik derivatív ügylet, meglehetősen hosszúra és átláthatatlanra nyújtva azt a láncot, amelynek a végén a tényleges érték megállapítására szolgáló végső fedezet elhelyezkedik. Emellett fontos a késleltetett jelleg is, mert így komolyan befolyásolhatja az ügylet kimenetelét mindazon változás a gazdasági helyzetben, amely az ügylet megkötése és a teljesítés között történik.²⁴ A bevezetőben már ismertetett toxikus papírok (CDS és CDO konstrukciók) is ilyen származtatott (derivatív) ügyletek keretében jöttek létre, azzal, hogy a mögöttes fedezetet biztosító eszközállomány valójában egy ingatlanbuborék volt.

A fentiek szerint, a *Washingtoni Konszenzus* neoliberais dogmái által meghatározott hitelezési környezetben a rossz minőségű ingatlan-jelzáloghitelek (*sub-prime*) könnyedén elterjedtek, és a szabályozási környezet gyengeségeiből adódóan könnyedén jöttek létre olyan toxikus pénzügyi termékek, mint a *CDS-konstrukciók*. Az ezekkel való kereskedés a globális piac egészét megmérgezte, 2007-ben pedig az ingatlanbuborék kidurrant. Az ingatlanszektor válsága magával rántotta a ráépült értékpapír-konstrukciókat, míg végül 2008-ban a *Lehman Brothers bankház csődjével* megkezdődött a globális összeomlás. Mindez egy szigorúbb szabályozási környezet alkalmazásával elkerülhető lett volna.²⁵

Kicsit részletesebben áttekintve az eseményeket, a következő volt az események sorrendje. A válság kezdeteként számon tartott 2007-es év folyamán közel 1,3 millió amerikai ingatlan került árverés alá, ez a 2006-os adatokhoz képest 79%-os emelkedést jelentett. A főbb bankok,

²² CUMMING, Douglas – DAI, Na – JOHAN, Sofia A. (2013): *Hedge Fund Structure, Regulation and Performance around the World*. Oxford University Press New York; pp. 1-2

²³ Az alulszabályozottság és a nyereségelhajzás elfogadottsága tette lehetővé a válság időszakának legnagyobb piramisjáték-botrányát, amely Bernie Madoff nevéhez fűződik.

²⁴ KOPPENHAVER, G. D. (2010): *Derivative Instruments: Forwards, Futures Options, Swaps and Structured Products*. In: KOLB, Robert W. – OVERDAHL, James A. (2010): *Financial Derivatives – Pricing and Risk Management*. John Wiley & Sons Inc., New Jersey, pp. 3-20; p. 6

²⁵ LENTNER Csaba: *A túlhitelezés globalizálódása a világban és Magyarországon*. In: LENTNER Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, Budapest, 2015.; pp. 45-49

gazdasági intézmények, pénzintézetek a világon hozzávetőlegesen 435 milliárd amerikai dolláros veszteséget szenvedtek el 2008 júliusáig. Ennek háttérében az állt, hogy korábban komolyabb hitelbíráló nélkül, pusztán az ingatlanárak növekedésére támaszkodva nyújtottak jelzálogkölcsönöket a hitelezési verseny hevében olyanoknak is, akik valójában azok felvételére nem voltak alkalmasak. Ezen hiteleket csomagolták aztán olyan kockázatos pénzügyi konstrukciókba, mint a *credit default swap (CDS)* vagy *collateralized debt obligation (CDO)*. Miután a rendszer nem volt képes újabb pénzeket felszívni, számos hitelintézet kimentésre szorult, ám a Lehman Brothers esetében a Bush-kormány szakított a „*too big to fail*” elvvel, nem lépett, és ezzel megindul az amerikai bankrendszer összeomlása. A válság hamar kiterjedt az egész világra. Az eurózónában a növekedés 2008-ra teljesen leállt, a térség tartós recesszióba került, majd 2009-re az egész fejlett világ recesszióba süllyedt, és a feltörekvő országok gazdasági növekedése is lelassult.²⁶

A fentiekkel együtt vagy éppen azok ellenére az Európai Unió szemszögéből nem egyértelmű, hogy a *piaci liberalizáció* csak káros hatásokkal járna. HALMAI írja, hogy az európai liberalizáció jóléti hatásai egyértelműek. A liberalizáció alapvetően kevesebb, nagyobb vállalatot eredményez, a méretgazdaságossággal csökken az átlagköltség és nő a hatékonyság. Az Európai Unió versenypolitikája és állami támogatásokkal kapcsolatos szabályozása messzemenően ebbe az irányba hat.²⁷ ÁGH sem csak a 2008-at megelőző globális folyamatokat teszi meg a válságnak a közép-kelet-európai régióban okozott pusztítása fő felelősének. A régió sajátos történelmi helyzetéből adódóan szükség lett volna egy rendszerváltás utáni társadalmi konszolidációra, ez azonban nem történt meg, globális válság tulajdonképpen erre a helyzetre rátelepülve tudott kiterjedni.²⁸ ÁGH szerint a *post-neoliberal world* korát éljük, de ez nem feltétlenül pozitívum, mivel a 2008 utáni világ bizonyos értelemben a „Bizonytalanság Korához” (*Age of Uncertainty*)

²⁶ LENTNER Csaba (2016): *A gazdasági válság hatása a globális, uniós és hazai szabályozási környezetre, különös tekintettel a felügyeleti elvekre*. In: AUER Ádám – PAPP Tekla (szerk.): *A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, pp. 45-84; pp. 45-46

²⁷ HALMAI Péter (2020): *Mélyintegráció – A Gazdasági és Monetáris Unió ökonomiája*. Akadémiai Kiadó; pp. 60-67

²⁸ ÁGH Attila (2014): *Az Európai Unió új jövője és a magyar esély a felzárkózásra*. In: ÁGH Attila – VÉRTES András – FLECK Zoltán (szerk.): *Tíz év az európai unióban – Felzárkózás vagy lecsúszás?* Kossuth Kiadó, Budapest; pp. 7-118, pp. 24-62

vezetett, amelynek egyik jellemzője a neopopulizmus kibontakozása, ami a közép-kelet-európai régióban az európai uniós fősodortól való eltávolodáshoz vezetett.²⁹

Összességében az USA, az Európai Unió és annak tagállamai egyaránt olyan lépésekre kényszerültek, amelyek addig nehezen lettek volna elképzelhetőek. Ilyen lépésnek számít a bankok közpénzből való kimentése vagy egyenesen államosítása, illetve a pénzügyi felügyeleti rendszerek jelentős szigorítása. Nagyon leegyszerűsítve, a neoliberais gazdaságirányítási modell hitelét veszítette azáltal, hogy az önszabályozó piac mindenhatóságába vetett hit alaptalannak bizonyult, és világossá vált, hogy az államnak számos területen vissza kell vennie a felügyeleti jogosítványokat. E folyamatnak lett a közigazgatás-szervezési lecsapódása az NPM háttérbe szorulása, amelyet az alábbiakban ismertetünk.

I.2.2. A klasszikus NPM kudarca és az NWS felemelkedése

A probléma jobb megértése érdekében gyakorlati oldalról közelítünk a kérdéshez, méghozzá néhány olyan látványos példán keresztül, amelyek a klasszikus NPM-szemlélet kudarcát mutatják meg, nagyobbrészt a 2008-as gazdasági-pénzügyi válság előtt, illetőleg attól eltérő szektorokban. Fontos azonban megérteni azt is, hogy nem önmagában az NPM-et vetjük el valamilyen ideológiai elfogultság mentén, pusztán azzal nem értünk egyet, hogy ez a koncepció az igazgatás minden területén alkalmas kiindulási pont lenne. Jelen disszertációban is a stratégiai kommunikáció elemzéséhez egy alapvetően NPM-ihletésű modellt, a Kisilowski-modellt fogom használni.

Az NPM alkalmazhatósági korlátainak illusztrálására itt néhány példát ismertetek. Az ír egészségügyben egy konkrét intézmény, a *Hillcrest Public Hospital* működésének megfigyelése során jutottak a kutatók arra a következtetésre, hogy az NPM átültetése sikertelen, melynek fő okai a szakma ellenállása a „menedzserizmussal” szemben, valamint a tradicionális szakmai protokollokhoz és etikai kódexekhez való ragaszkodás. Ezek a professzionális és bürokratikus rutinok – ideértve a helyi hierarchiát is – oly mértékben tartoznak hozzá a kórház mindennapjaihoz, amely már meggátolja az NPM piacközpontú szemléletének átvételét.³⁰ Hasonló jellegű problémákba ütközött az NPM implementálásának kísérlete az *Egyesült*

²⁹ ÁGH Attila (2018): The Long Road from Neoliberalism to Neopopulism in ECE: The social paradox of neopopulism and decline of the Left. *Baltic Journal of Political Science*, No. 7-8 (2018), pp. 6-26

³⁰ ROBBINS, Geraldine (2007): *Obstacles to Implementation of New Public Management in an Irish Hospital*. *Financial Accountability and Management*, 23. évf. 1. sz. pp. 55-71

Királyság iskolarendszerében. A már 1996-ban megtett megfigyelések szerint hosszú távon nem az NPM elvárása szerinti menedzser-karakterű munkaerő, hanem a szakmai reflexiókra képes tanárok fejlesztik hatékonyabban a szektort.³¹ Nem sokban különbözött a *svéd rendőrségnél* tapasztalható helyzet az előbbiektől. A rendőrségi szervezet tradicionálisan hierarchikus jellegéből adódóan nem meglepő, hogy a tradicionális rendőri munkavégzéshez való ragaszkodás, valamint az új kezdeményezések és a proaktivitás erőtlensége megakadályozták a menedzseri szemlélet bevezetését.³² Végül egy érzékletes példa Kanadából: a *hamiltoni vízerőmű privatizációja*, amely megmutatta, hogy semmi értelme piaci alapokra állítani egy ilyen stratégiai jelentőségű szolgáltatást, ha az azt átvevő cégnek hiányzik hozzá a szakértelme, és kénytelen a volt köztisztviselők, közalkalmazottak szektorális tudására támaszkodni az erőmű üzemeltetéséhez.³³

Ami a szigorú értelemben vett NPM-irányzat kritikáját illeti, a magyar szakirodalomban LŐRINCZ már 2010-es átfogó közigazgatás-tudományi művében, „*A közigazgatás alapintézményei*”-ben megállapítja: „*Ez az irányzat, amely az állam, a közigazgatás erős gyöngítését kívánta elméletileg megalapozni, 2008-ban elvesztette érvelésének meggyőző erejét. Az Egyesült Államokból induló, világméretűvé vált pénzügyi válság azt bizonyította be, hogy az üzleti szféra igazgatási teljesítménye nem jobb a kormányzaténál, erős állam, közigazgatási felügyelet, ellenőrzés nélkül a piac harmonizálónak hirdetett tevékenysége megszűnik, s gazdasági anarchia következik be.*”³⁴

Még ennél korábban, a 2008-ban Tallinnban tartott *TEDI (Trans-European Dialogue)* konferencia, amelyet a *NISPAcee (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe)* és az *EGPA (European Group of Public Administration)* szerveztek, témájául a neo-weberi állam felé vezető utat választotta. A konferencia nyomán megjelenő konferenciakötet³⁵ írásai nem csupán az NWS mint új megoldás lehetőségéről

³¹ BOTTERY, Mike (1996): *The Challenge to Professionals from the New Public Management: implications for the teaching profession.* Oxford Review of Education, 22. évf. 2. sz. pp. 179-195

³² ANDERSSON, Thomas - TENGBLAD, Stefan (2009): *When complexity meets culture: new public management and the Swedish police.* Qualitative Research in Accounting and Management, 6. évf. 1-2. sz. pp. 41-56

³³ OHEMENG, Frank K. - GRANT, John K. (2008): *When markets fail to deliver: An examination of the privatization and de-privatization of water and wastewater services delivery in Hamilton, Canada.* Canadian Public Administration, 51. évf. 3. sz. pp. 475-499

³⁴ LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei.* HVG-ORAC, Budapest, 2010.; pp. 50-51

³⁵ The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Special Issue (2008/2009): *A Distinctive European Mode? The Neo-Weberian State*, 1. évf. 2. sz.

szólnak, hanem rendre tárgyalják az NPM alkalmatlanságát is. Az alábbiakban arra fókuszálunk, hogy miért alkalmas az NWS az NPM mint koncepció leváltására, illetőleg miért szükséges, hogy végleg leváltsa azt.

A neo-weberi modell alapvetően *Max Weber bürokráciaelméletében* gyökerezik, amely a bürokráciát az ideális szervezeti modellként tételezi. LŐRINCZ idézi tőle a következő gondolatot: „*A pontosság, a gyorsaság, az egyértelműség, az ügyismeret, a folyamatosság, a diszkréció, az egységesség, a szigorú alá- és fölérendelés, a súrlódások, a tárgyi és személyi kiadások megtakarítása a személyükben felelős, képzett hivatalnokokkal dolgozó bürokratikus, főleg egyszemélyi vezetésen alapuló igazgatásban magasan túlszárnyalja mindazt, amit az összes testületi megoldások, vagy tiszteletbeli, illetve mellékhivatalokon alapuló formák e tekintetben nyújtani tudnak.*” A sztenderdizációval elérhető előreláthatóság a weberi bürokráciafelfogásnak a legfontosabb eleme, amely az emberi magatartás gazdasági motivációjának előtérbe helyezésével egyetemben hasonlatossá teszi a korai *scientific management* irányzatokhoz (Isd. taylorizmus), amint arra elsősorban amerikai igazgatásszociológusok is rámutattak.³⁶

Ezzel együtt a neo-weberi modell nagyon is távol áll a NPM irányzatától, amelynek lényegét LŐRINCZ ekképpen foglalja össze: „*A new public management teljesen el akarja mosni az állami és a magánszféra közötti különbségeket, s olyan feladatok ellátását is az üzleti világra akarja bízni, mint a börtönök építése és üzemeltetése, katonai objektumok védelme, adóbehajtás, szabálysértések megállapítása és büntetések kiszabása. Ezzel együtt véleménye szerint a közigazgatásban alkalmazni szükséges a versenyszellemet, szolgáltatásainak bevételeiből nem pusztán kiadásainak fedezetét kell biztosítani, hanem tevékenységét nyereséggé átalakítani. Ez a neoliberais eszmei alapokon nyugvó felfogás azért vált (...) egészen 2008-ig uralkodóvá (...), mert (...) az egyéni szabadságjogokat, a szabad versenyt, a magántulajdon szentségét vallják elsődlegesnek, ami fölé a közérdek csak kivételesen emelkedhet.*”³⁷

Ahogy JÓZSA és BARTHA is írják, a bürokrácia elleni harcból nem következik szükségképpen egy jobb állam, sőt ezen a téren elég nehéz általános érvényű megállapításokat megfogalmazni, mivel a „jó állam” és a „jó közigazgatás” cél- és értékdefiníciókon múlik. A

³⁶ LŐRINCZ (2010): i.m. pp. 53-55

³⁷ LŐRINCZ (2010): i.m. pp. 50-51

bürokrácia maga pedig konstans, évszázadok óta velünk levő jelenség, amely a „*a gazdasági, társadalmi, kulturális fejlődés záloga és etalonja*”.³⁸

Ahogy LYNN is rámutat az előző fejezetben említett konferenciakötetben megjelent tanulmányában, a NWS alapvetően a „weberi” és a „neo” elemek olyan vegyítéséből áll elő, amely mindkét irányzat legjobb tulajdonságait válogatja be az új irányzatba.³⁹ A hegeli dialektikához hasonlítható ez a fejlődési modell.⁴⁰ Ennek megfelelően a „weberi” elemek között felbukkan az állam, mint a globalizáció, technológiai változások stb. okozta problémákra adott megoldások fő ösztönzője, a képviselői demokrácia és a közigazgatási jog szerepének újbóli felértékelődése, valamint a közszolgáltatások különleges státuszának megőrzése. A „neo” elemek között találjuk többek között az ügyfélorientált közigazgatást, a nem hivatalos konzultációs eszközöket és a közszolgálat professzionalizálását.⁴¹

Az NPM irányzat egyik változata a *New Public Governance (NPG)*. Eredete az NPM 1980-as évekbeli virágzása utánra tehető, amikor kérdések merültek fel az NPM univerzális alkalmazhatóságával kapcsolatban. Addig ugyanis az NPM három okból tűnt követendőnek: 1) kiszolgálta a közigazgatásban a menedzserizmus iránti igény megjelenését („Bureaucratic Malady”); 2) szintén kiszolgálta a politikusoknak a klasszikus bürokratikus közigazgatás felé való felelősségáthárítási igényét („Political Game”); és 3) bevezette az állampolgárokat a szó üzleti értelmében ügyfélként kezelő szemléletet („Public Value Principle”). Ezen is bukott meg az eredeti elképzelés, ugyanis a fenti „top-down” megközelítés helyett egy idő után az állampolgár-centrikus „bottom-up” megközelítés látszott célravezetőnek a közszolgáltatások terén. Ez a módosított NPM lett az NPG, amely elismeri, hogy a közszféra és a magánszféra között igenis vannak olyan különbségek, amelyek megakadályozzák, hogy a magánszféra

³⁸ JÓZSA Zoltán – BARTHA Ildikó (2017): A bürokrácia: barát vagy ellenség? *Közjavak*, 3. évf. 2. sz. pp. 3-7.

³⁹ LYNN, Laurence E. (2008): *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*. NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 1. évf. 2. sz. (Special Issue 2008/2009), pp. 17-30

⁴⁰ Analógia fedezhető fel ebben a fejlődési elvben a *hegeli triádával*. A *hegeli dialektika* módszere a következő: a kifejeletlen, „magábanvaló” lét (TÉZIS) – esetünkben a *weberi bürokráciamodel* – hogy eljusson önmegismeréséhez, mely csak ellentétén keresztül lehetséges, mássá lesz, „elidegenedik” önmagától (ANTITÉZIS) – esetünkben az *NPM* – de egy második mássá-levéssel ismét visszajut immár kifejlett, „magáértvaló” önmagához, most már a fejlődés ellentmondásainak ismeretében (SZINTÉZIS) – esetünkben a *neo-weberi állam*. Bővebben lsd.: http://mmi.elte.hu/szabadbolcseszett/mmi.elte.hu/szabadbolcseszett/index0336.html?option=com_tanelem&id_tanelem=302&tip=0 (Letöltve: 2023.01.02.)

⁴¹ LYNN (2008): i.m. p. 30

szemléletét egy az egyben lehessen alkalmazni a közszférában.⁴² A „jó kormányzás (*Good Governance*)” ideája is – vagyis, hogy a kormányzásra (*governance*) ne a kormány (*government*) szinonimájaként, hanem eredeti, tágabb értelemben vett értelemben (*steering*) tekintsünk – valahol az NPM-ből az NPG-be való átlépés során született meg.⁴³ Emellett idekapcsolhatjuk tehetünk a *New Steering Model (NSM)* nevű, holland-német specifikus NPM-változatot is.⁴⁴

Összefoglalásképpen azzal az állítással zárnam jelen fejezetet, amely a fentebb említett és hivatkozott NISPAcee konferenciakötet sorrendben utolsó írásának címe is lett, nevezetesen: *Conclusion: Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM!* Vagyis, bár nem állíthatjuk biztosan, hogy a neo-weberi az egyetlen üdvözítő irányvonal a közigazgatás számára, az nagy biztonsággal kijelenthető, hogy a klasszikus NPM felett – különösen a 2008-ban indult válság alapján – eljárt az idő.⁴⁵

I.2.3. Az institucionalista szemlélet szerepe az átalakulásban

A disszertáció alapvetően az ügynökség-típusú szerveket vizsgálja, amelyek – mint arról később részletesebben is szó lesz – alapvetően a válságkezelés intézményi dimenzióját jelentették úgy az Európai Unióban mint Magyarországon. Az alábbiakban az elmúlt évtizedek egyik leginkább intézményközpontú gazdasági elméletét mutatom be amely a magyar példára közvetlen hatást gyakorolt, de globálisan is érezhető volt a hatása a válság utáni első években.

⁴² WAHEDUZZAMAN, Wahed (2019): *Challenges in transitioning from new public management to new public governance in a developing country context*. *International Journal of Public Sector Management*, 32. évf. 7. sz. pp. 689-705; p. 691

⁴³ STANICA, Cristina Maria – ARISTIGUETA, Maria (2019): *Progress toward New Public Governance in Romania*. *International Journal of Public Leadership*, 15. évf. 3. sz. pp. 189-206; pp. 189-191

⁴⁴ Német kötődésű NPM-ként is leírható a *New Steering Model (NSM)*. Az NSM-et a holland, egész pontosan Tilburg városa által végrehajtott önkormányzati reform inspirálta, és Németországban is elsősorban az önkormányzati szférával összefüggésben beszélhetünk róla. Az újraegyesült Németország az angolszász világhoz, de a kontinentális Európa némely más országaihoz (lsd. Franciaország) képest is viszonylag későn adaptálta a klasszikus NPM-et, és amikor végül ez költségvetési okokból az 1990-es évek elején megtörtént, abból tulajdonképpen maga az NSM bontakozott ki. Az NSM a német önkormányzatoknak a fent említett költségvetési és egyéb minőségbeli (hatékonyság, szolgáltatások minősége) problémáit volt hivatott megoldani intézményi és instrumentális változtatásokon keresztül. Bővebben lsd.: KUHLMANN, Sabine – BOGUMIL, Jörg – GROHS, Stephan (2008): *Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the „New Steering Model”?* *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1. évf. 2. sz. (Special Issue 2008/2009), pp. 31-54

⁴⁵ DRECHSLER, Wolfgang – KATTEL, Rainer: *Conclusion: Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM!* *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1. évf. 2. sz. (Special Issue 2008/2009), pp. 95-99

A 2010-ben indult változások elméleti alapját eredetileg 2000–2003 között az USA-beli Harvard Kennedy School két neves közgazdásza, Dani RODRIK és Arvind SUBRAMANIAN dolgozták ki. Két máig meghatározó erejű cikkben adták közre gondolataikat, ezek a *Trade policy reform as institutional reform*⁴⁶ és a *The Primacy of Institutions (and What This Does and Does Not Mean)*.⁴⁷ Meglátásuk szerint a bevétel mértékének meghatározói („deep determinants”) a földrajzi adottságok, az integráció foka és az intézmények. Ezen belül is elsősorban az intézmények minőségét tartják a meghatározó tényezőnek, mivel a jól irányított/ellenőrzött intézmények megléte esetén az integráció direktben nem, a földrajzi helyzet pedig csak kis mértékben hat ki a bevétel mértékére.⁴⁸ Intézmény alatt a szerzők által elfogadott LIN és NUGENT által megalkotott definíció szerinti intézményt értjük: „Hasznos az intézményekre széles értelemben úgy gondolni, mint olyan, ember által alkotott viselkedési szabályok rendszerére, amelyek irányítják és alakítják az emberek közötti interakciókat, részben segítséget nyújtva számukra ahhoz, hogy mások cselekedeteivel kapcsolatban várakozásokat formáljanak.”⁴⁹ Ezt RODRIK azzal egészíti ki: „Minden jól működő piacgazdaság be van ágyazva nem piaci jellegű intézmények egy olyan rendszerébe, amely nélkül nem tudna megfelelően teljesíteni.”⁵⁰

A fenti rendszerben az intézmények négyféle funkcióját különítik el. Ezen intézményi mátrix fogalomkészletét LENTNER fordította le szabatosan magyar nyelvre,⁵¹ így az eredeti szerzők gondolatait az ő terminológiájával kiegészítve ismertetjük. A négyféle intézménytípus tehát: 1) A tulajdonjog védelmét és a szerződéses kötelezettségek betartását garantáló intézmények (*market creating institutions*). 2) A piac szabályozásához kötődő intézmények (*market regulating institutions*), amelyek a piaci kudarcokat (externáliák, információs aszimmetriák, méretgazdaságosság versenykorlátozó hatásai) hivatottak kezelni. 3) A stabilizációt szolgáló intézmények (*market stabilizing institutions*), amelyek célja a stabil gazdasági környezet biztosítása (árstabilitás fenntartása, makrogazdasági volatilitás csökkentése). 4) A legitimációs intézmények (*market legitimizing institutions*), amelyek a

⁴⁶ RODRIK, Dani (2000): *Trade policy reform as institutional reform*. Harvard University, 2000. augusztus, <http://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/trade-policy-reform-institutional-reform.PDF> (2017.11.05.)

⁴⁷ RODRIK, Dani – SUBRAMANIAN, Arvind (2003): *The Primacy of Institutions (and What This Does and Does Not Mean)*. Finance and Development, 40. évf. 6. sz. pp. 31-34

⁴⁸ RODRIK – SUBRAMANIAN (2003): i.m. pp. 31-32

⁴⁹ LIN, Justin Yifu – NUGENT, Jeffrey B. (1995): *Institutions and Economic Development*. In: BEHRMAN, Jere – SRINIVASAN, T. N. (szerk.): *Handbook of Development Economics, Vol. 3A*. North-Holland, Amsterdam. pp. 2306-2307

⁵⁰ RODRIK (2000): i.m. p. 4

⁵¹ LENTNER (2013): i.m. pp. 28-29

piacgazdaság felsőbbrendűségének tényleges megvalósulását segítik elő jellemzően a társadalombiztosítás, a szociális rendszer, az újraelosztás, a vitarendezés eszközei által.⁵²

A RODRIK-féle intézményi mátrix ügynökségekre való megfeleltethetőségére vonatkozóan végeztem kutatásokat, ennek eredményeit később, a további fogalmi alapok lefektetése után tárgyaljuk.⁵³

I.2.4. A válság gazdasági és közigazgatási következményei Magyarországon

A 2008-as gazdasági válság hatásai Magyarországot is súlyosan érintették. legfőképpen azzal, hogy az ország *többszörös adósságcspadába került*. Ennek struktúráját 1) az állam, 2) az önkormányzatok és 3) a háztartások, vagyis a lakosság párhuzamos adósságcspadába kerülése képezi.⁵⁴ Mindezen fejleményeket egy szigorúbb állami szabályozással meg lehetett volna előzni.

A Magyarországon 2010 után bekövetkező változások közigazgatási és szabályozási koncepció tekintetében, hasonlóan az európai trendekhez, szintén az NPM-től való elmozdulás felé mutattak. Ezek origója az alkotmányozási folyamat volt, amelynek nyomán megszületett a 2012. január 1. nappal hatályba lépő, és ma is hatályos Alaptörvény. A teljes közjogi reform ismertetésétől itt eltekintünk, és ahogy fentebb is volt róla szó, számos, a gazdasági-pénzügyi stabilizációt elősegítő jogszabály került megalkotásra, ezek közül talán legfontosabbak az Alaptörvény ezirányú rendelkezéseit kiteljesítő Gst.⁵⁵ és számos, az állampénzügyek és pénzügyi piacok területét szabályozó új törvények is.⁵⁶ Ilyen törvények voltak elsősorban: 1) *A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló CLVIII. törvény*, amely az MNB-PSZÁF fúziókor hatályát veszítette *A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (MNBtv.)* nyomán; 2) *A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (új Hpt.)* és 3) *A biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. törvény (Bit.)*.

⁵² RODRIK – SUBRAMANIAN (2003): i.m. p. 32

⁵³ TELEKI Bálint (2018): The Role of Agencification in the Post-2010 Financial Stabilization in Hungary. *Polgári Szemle*, English Special Issue, 14. sz. pp. 125-139.

⁵⁴ LENTNER (2015): i.m. pp. 35-46

⁵⁵ Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény.

⁵⁶ TELEKI (2018): i.m. pp. 126-128

A konkrét közigazgatási koncepció talán legfontosabb kulcsdokumentuma, a Magyar Zoltán Közigazgatási Program első változata (MP 11.0), 2011-ben került kibocsátásra⁵⁷, majd nem sokkal később követte ezt az MP 12.0 változat.⁵⁸ A program célja a jó állam megteremtése.⁵⁹ A „Jó Állam Fejlesztési Koncepciót” több program metszethalmazában ábrázolták, úgymint a Nemzeti Együttműködés programja, a Magyar Program, az Igazságszolgáltatási Reform és az Önkormányzati Reform. Mindezek középpontjában az új Alaptörvény áll.⁶⁰

Ahogy arra SZINAY is rámutat, a 2010-es választások nyomán felálló kormányzat a válság teremtette kihívások okán elvi jelentőségűnek és igényűnek ítélte a szükséges konszolidációt.⁶¹ Szintén SZINAY Lőrincz Lajos szavait idézte: *„A közigazgatást mindenképp előtérbe kell állítani, hogy képessé váljon a reá hátruló változó feladatok elvégzésére. Számolni kell azzal, ezt a közelmúlt történelme is igazolja, hogy szilárd, bejáratott üzemelésű közigazgatás nélkül, ahol a személyzet kiválasztása a képességeken nyugszik, a legjobb politikai elképzelés is kudarcra van ítélve.”*⁶²

BALÁZS meglátása szerint Magyarország sikeresen távol tartotta magát az NPM radikális alkalmazásától mindaddig, amíg az Európai Unióhoz való csatlakozás jegyében, az OECD SIGMA program keretében ez szinte kötelező elvárás volt. Utána viszont rövid (2004–2010), de annál radikálisabb felvirágzásának lehettünk tanúi. A közpolitika alakítói ezen kívántak változtatni a 2010-es kormányváltás után.⁶³ BALÁZS fontosnak tartja a MP 12.0 azon állítását amely szerint a modern állam berendezkedése kihat az autonóm közigazgatási intézmények helyére és szerepére. Ezzel összefüggésben megjegyzi, hogy e törekvések visszatükröződnek a kormányzás mikéntjében, az MP 12.0 megjelenése és a cikk írása (2016) között eltelt időben.⁶⁴ BALÁZS kiemeli továbbá – az NWS paradigma mentén – az állam szerepének megerősítését és

⁵⁷ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2011. június 10.

⁵⁸ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2012. augusztus 31.

⁵⁹ MP 11.0 p. 5

⁶⁰ MP 11.0 p. 6

⁶¹ SZINAY Ildikó (2012): A Jó Állam-koncepció értelmezése Magyar Zoltán korában és napjainkban. *Polgári Szemle*, 8. évf. 3-4. sz. pp. 364-374; p. 368 idézi: MP 11.0 p. 15

⁶² SZINAY (2012): i.m. p. 373 idézi: LŐRINCZ Lajos: „*Modern állam, hatékony közigazgatás*” című tudományos ülés. BCE-KIK, Budapest, 2010. november 17.

⁶³ BALÁZS István (2016): *A „jó közigazgatás” illúziójáról*. In: *Közjog és jogállam*. PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, pp. 31-43; pp. 37-38

⁶⁴ BALÁZS (2016): i.m. p. 39

közhatalmi monopóliumának visszaállítását.⁶⁵ Úgy látja, hogy a Magyary Programoknak egyensúlyteremtő szerepe van a poszt-NPM irányzatok különösen az NPG, és a neo-weberi irányzatok között, ugyanakkor sikerességüket megkérdőjelezi a tény, hogy eddigre egy újabb koncepció, a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 (KKS) váltotta fel ezeket.⁶⁶ Érdemes megjegyezni ezzel kapcsolatban, hogy STANICA és ARISTIGUETA 2019-es cikkében megfogalmazott véleménye szerint még mindig nem áll rendelkezésre olyan szakirodalmi elemzés, amely kellően tiszta feltételrendszert állítana fel ahhoz, hogy adott poszt-kommunista ország politikai és közigazgatási viszonyai között az NPG szemlélet jelenléte biztosan megállapítható legyen.⁶⁷

A KKS⁶⁸ fogalomkészlete érdekes módon a Magyary Programokhoz képest jobban visszakanyarodott az NPM gondolatvilágához. A 2010–2014 közötti eredményeket számbavevő „Helyzetelemzés” az alábbi gondolattal kezdődik: „*A 2008-ban kezdődött nemzetközi pénzügyi válság rámutatott arra, hogy a nemzetgazdaságok versenyképességét nagymértékben befolyásolja, hogy az adott ország közigazgatási rendszere milyen hatékonyan működik. Ilyen értelemben nemcsak a nemzetgazdaságok állnak versenyben egymással, hanem a közigazgatási rendszerek is.*”⁶⁹ A fentiekből a „versenyképesség” szót emeljük ki, amelynek az itteni funkciójára alább visszatérünk.

A KKS a 2010–2014 közötti időszak eredményeiként számos tételt felsorol.⁷⁰ Ezek közül itt a *deregulációt* emeljük ki, amelynek kapcsán nem a neoliberális értelemben vett piacszabályozási korlátok lebontását kell érteni, hanem az alkotmányjogi értelemben vett technikai deregulációt, azaz a joganyag lehetőség szerinti csökkentését.⁷¹

⁶⁵ BALÁZS (2016): i.m. p. 36

⁶⁶ BALÁZS (2016): i.m. p. 41

⁶⁷ STANICA, Cristina Maria – ARISTIGUETA, Maria (2019): *Progress toward New Public Governance in Romania*. International Journal of Public Leadership, 15. évf. 3. sz. pp. 189-206; p. 189

⁶⁸ Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 (KKS). Miniszterelnökség, 2015. február 16.

⁶⁹ KKS p. 12

⁷⁰ Ezek a következők: 1) A központi államigazgatás szervezetrendszerének újjászervezése. 2) A területi közigazgatás átalakítása. 3) A védelmi igazgatás fejlesztése. 4) *Az állami szolgáltatói modell kialakítása*. 5) *A jogrendszer tartalmi és formai deregulációja*. 6) Adminisztratív terhek csökkentése. 7) A Kormányzati Stratégiai Irányítási Rendszer kialakítása. 8) *Az e-közigazgatás fejlesztése*. 9) A közszolgálati munkatársak elkötelezettsége, elégedettsége. 10) A Nemzeti Közszolgálati Egyetem létrehozása. 11) A munkakör alapú rendszer alapjainak lefektetése. 12) Az integrált teljesítményértékelési rendszer (TÉR) kidolgozása. 13) A Magyar Kormánytisztviselői Kar felállítása. 14) A közszolgálat egységes hivatásetikai szabályzatának kidolgozása. Lsd.: KKS pp. 12-23

⁷¹ MP 11.0 p. 32

Ha figyelmesen végigolvassuk a KKS jövőképét,⁷² olyan kulcsszavakra leszünk figyelmesek, amelyek az NPM-ből erednek, igaz az NWS is megtartotta őket. A „Célrendszer” alatt meghatározott három alcél: 1) professzionalitás – megbízhatóság; 2) költséghatékonyság – versenyképes szolgáltatás; és 3) szervezettség – ügyfélközpontúság szintén ilyen kulcsszavakra épülnek. Mindezek megvalósítása érdekében négy intézkedést határoztak meg – amelyek további számos alintézkedésre bomlanak le, ezek bemutatásától itt eltekintünk, de a dokumentum nagy részét ezek taglalása teszi ki. A négy intézkedés a következő: 1) A szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek fejlesztése. 2) A közigazgatás emberi erőforrás gazdálkodásának fejlesztése. 3) Közszolgáltatások színvonalának javítása. 4) Elektronikus támogatások fejlesztése (Digitális Állam felépítése).⁷³

Összességében jelen sorok szerzője szerint a KKS megmarad a neo-weberi irányvonalnál. Utóbbi mint tudjuk alapvetően egy hibrid elmélet, amely az NPM és a weberi bürokráciamodellel legértékesebb elemeit hivatott kombinálni és továbbfejleszteni. Így tehát a fogalomrendszer NPM-es irányultsága – főleg a „szolgáltató állam” gondolata – a 2010 utáni cél- és eszközrendszerben is fellelhető.

I.2.5. A devizahitelezés körüli kérdések Magyarországon

Kevés annyira húsbavágó közpénzügyi kérdés volt a reguláció és dereguláció dilemmáját illetően az elmúlt időszakban, mint a lakossági devizahitelezés. A 2000-es évektől kezdve olyan súlyú gazdasági és társadalmi problémáról van szó, amelyet lehetetlen figyelmen kívül hagyni, és amely aktualitása a mai napig nem múlt el.⁷⁴

A 2000-es években elterjedt devizahitel-konstrukció – annak 2004-ben módosított változata – a lakásépítésekhez nyújtott állami kamattámogatást úgy módosította, hogy a magas forintkamat helyett az alacsonyabb kamattal nyújtható devizahitelek kerültek előtérbe. A magas jegybanki alapkamat és az infláció szintén ebbe az irányba terelte a lakosságot. Később a lakáscélú hitelek mellett sajnálatos módon elszaporodtak a devizaalapú szabad felhasználású jelzáloghitelek is.⁷⁵ Ez azért nem meglepő, mert a közgazdasági irodalom által is elfogadott tény,

⁷² KKS p. 24

⁷³ KKS pp. 25-29

⁷⁴ STUMPF, István (2017): *A tulajdonkorlátozás alkotmányjogi megítélése*. In: SMUK, Péter (szerk.) (2017): *Demokrácia - Piaccgazdaság - Hatalommegosztás*. Gondolat Kiadó, Budapest, pp. 11-38; p. 33

⁷⁵ BODZÁSI, Balázs (2015): *A devizahitelezés korszaka Magyarországon*. Fontes Iuris: Az Igazságügyi Minisztérium Szakmai Folyóirata, 1. évf., 1. sz., pp. 7-17; pp. 7-8

hogy a felzárkózó, kis, nyitott, liberalizált és tőkehiányos gazdaságú országokban – amilyen Magyarország is volt a 2000-es években – a devizahitelezés elterjedése természetes jelenség.⁷⁶

A devizahitelről mint termékről egyébként FARKAS írja, nem tekinthető sem valamilyen „*extrém terméknek*” sem pedig jogi értelemben véve hibás vagy csalárd terméknek, amely állítást oly sokan próbálnak ráhúzni. A forint alapú hitelhez képest az adós szemszögéből a termékkel kapcsolatban az alacsonyabb kamat, de magasabb kockázat jelenik meg.⁷⁷ Az „eredendő bűn” kifejezést NEMÉNYI Judittól, a Monetáris Tanács egykori tagjától kölcsönöztük.⁷⁸ A lakossági adóságállomány 2004–2008 között jelentősen magasabb arányban tartalmazott devizában denominált hiteleket, mint az államadósság, amelynél az Államadósság Kezelő Központ a 2000-es években kínosan ügyelt arra, hogy a 25-30%-ot ez ne haladhassa meg, igaz 2008-ra így is meghaladta ezt az értéket. A nem megfelelő kamatpolitika – a túlzott kamatkülönbözet – túlságosan vonzóvá tette a devizahiteleket, ugyanakkor a 2006-tól érvényesülő költségvetési szigorítások leszűkítették a későbbi válságidőszakban a monetáris politika mozgásterét a helyzet kezelésében. Ahogyan mintegy nyolcvan évvel korábban, itt is egy gazdasági válság, a Lehman Brothers csődjével induló 2008-as válság borította az asztalt, a külső források elapadásán és a forint drasztikus leértékelődésén keresztül lehetetlen helyzetbe hozva a devizahitelesek.⁷⁹

Nem szabad azonban figyelmen kívül hagynunk magukat a hitelfelvevőket, akiket nem kellőképpen tájékoztattak a hitel részleteiről, amely egy alulszabályozottsági dilemmát vet fel. BODNÁR Zoltán egykori MNB-alelnök véleménye szerint: „*Ezek a szerződések meglehetősen bonyolultak, megítélésükhöz olyan bankszakmai ismeretek is nélkülözhetetlenek, amelyekkel a bírói kar természetesen nem rendelkezhett (...).*”⁸⁰ Felmerül tehát a kérdés, hogy az átlagpolgár mennyire rendelkezhetett ezen ismeretekkel, ha azok megléte a bírói kar esetében is inkább hiányzott, mint megvolt?

⁷⁶ BODZÁSI (2015): p. 9

⁷⁷ FARKAS, István (2017): *A devizahitelezés problémája, és ami mögötte van*. Hitelintézeti Szemle, 2017. évi különszám, pp. 19-35; pp. 19-23

⁷⁸ NEMÉNYI, Judit (2009): *A monetáris politika szerepe Magyarországon a pénzügyi válság kezelésében*. Közgazdasági Szemle, LVI. évf., 2009. május, pp. 393-421; pp. 409-414

⁷⁹ NEMÉNYI (2009): Uo.

⁸⁰ BODNÁR, Zoltán (2013): *Vélemény: 'Káros teória'*. Népszabadság, 2013. augusztus 25.; Elérhető: <http://nol.hu/velemeney/20130824-karos-teoria-1408331> (Letöltve: 2018. március 25.)

Mindezek fényében érthető meg, hogy Magyarországon ezermilliárdos nagyságrendben halmozódott fel devizahitel-állomány. Csak a 2005–2008 közötti időszakban 10 ezer milliárddal növekedett, 2008–2011 között már összesen mintegy 15 ezer milliárd forintot tett ki.⁸¹ Ennek az óriási hitelállománynak az apasztása még 2010 utáni konszolidációs intézkedések mentén is olyan lassan haladt, hogy még 2014 nyarán is több mint 4 ezer milliárd forintra rúgott.⁸²

A helyzet magyarországi kezelését itt részleteiben nem célunk tárgyalni, a problémát magát azért említjük meg, hogy megmutassuk, milyen súlyos helyzetet tud előidézni a felelőtlen hitelpiaci politika és alulszabályozottság, valamint a lakosság nem megfelelő szintű pénzügyi tájékozottsága. Az efféle helyzetek pedig a pénzügyi szabályozás és felügyelet elé is mindig kihívásokat állítanak.

I.3. AZ ÜGYNÖKSÉG-TÍPUSÚ SZERVEK ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI

I.3.1. Mit nevezünk ügynökség-típusú szervnek?

Az ügynökségek és az ügynökségesedés története nem Európában, hanem az Amerikai Egyesült Államokban kezdődik. Az USA-ban az ügynökségek, vagyis a KÁLMÁN szerint az ottani terminológia szerinti *független szabályozó ügynökségek* („*independent regulatory agencies*”) már a második világháború előtt is az állam meghatározó intézményei voltak, míg a világ többi országában szerepük egészen az 1980-as évekig marginálisnak számított.⁸³

Fontos megemlíteni, hogy az USA-ban is több, különböző szintű definíció létezik az ügynökség, azaz *agency* kifejezésre. A legtágabb értelemben vett definíciót az USA általános és állandó („*general and permanent*”) jogszabályait tartalmazó U.S. Code-nak a közigazgatási eljárásról szóló általános rendelkezései között találjuk, amely alapján ügynökségnek minősül az USA Kormányának minden hatósága, tekintet nélkül arra, hogy felügyeli-e egy másik ügynökség, kivéve a taxatív felsorolt szerveket, mint amilyenek a Kongresszus vagy a bíróságok.⁸⁴

⁸¹ GKI Gazdaságkutató Zrt. (2015): *Magyarország külső adósságállományának és a külföldiek kezében lévő adósságának elemzése*. Budapest, 2015. október; Elérhető: http://www.parlament.hu/documents/126660/448547/Devizaadossag_KT_151030.pdf (Letöltve: 2018. március 31.)

⁸² BODZÁSI (2015): p. 9

⁸³ KÁLMÁN János (2013). *Az európai ügynökségek és a Meroni-doktrína*. De iurisprudentia et iure publico, 8. évf. 3 sz. pp. 1-17; p. 1

⁸⁴ 5. U.S. Code § 551 (1)

Az európai értelemben vett ügynökségekhez leginkább hasonlító független szabályozó ügynökségek, amelyeket KÁLMÁN is említ, a U.S. Code egy másik, speciálisabb rendelkezéseket tartalmazó címe alatt kerültek szabályozásra.⁸⁵ A definíció mellett a konkrét intézményi kört itt egy pozitív taxáció határozza meg. A teljesség igénye nélkül számos olyan nagy jelentőségű szerv szerepel köztük, mint a Szövetségi Energiaszabályozási Bizottság (*Federal Energy Regulatory Commission*), az Értékpapír-kereskedelmi Bizottság (*Securities and Exchange Commission*), vagy éppen az USA Szövetségi Tartalékának – kvázi központi bankjának – a Kormányzótanácsa (*Board of Governors of the Federal Reserve System*).⁸⁶

Az Európai Unió szervezetrendszerén kívül létrejött és működő ügynökségekre természetesen nem vonatkoztathatók az uniós ügynökségeket meghatározó definíciók, amelyeket a későbbiekben ismertetünk az adott alfejezetekben, és *vica versa*. Ismert azonban olyan definíció, amely hidat képez az Európai Unión belüli és azon kívüli országok fogalomhasználata között.

Ilyen a HAJNAL által hivatkozott, az angolszász – így az egykoron EU-tag brit és az EU-n kívüli angolszász – irodalomban és gyakorlatban elterjedt ügynökség-fogalom, amely az ügynökséget *nem-minisztériumi közigazgatási szervezetben* („*non-departmental public bodies*”) határozza meg, ezzel meglehetősen széles teret hagyva annak, hogy mi minősülhet ügynökségnek. E definíció szerint akár nonprofit gazdasági társaságok is annak minősülhetnek, ha rendelkeznek a megfelelő közjogi háttérrel. Ismert ugyanis olyan, megengedő definíció – POLLITT és munkatársai alkották meg⁸⁷ –, amely az ügynökség fogalmát a következőképpen határozza meg: közjogi aktussal létrehozott, országos hatáskörrel rendelkező, a kormány, illetve valamely minisztérium által irányított, a minisztériumok belső szervezeti egységeinél nagyobb működési autonómiával rendelkező szervezeti egységek, amelyek azonban nem kereskedelmi/üzleti céllal működő gazdasági társaságok. (Vagyis csak a gazdasági társaságok for-profit szegmensét zárja ki.)⁸⁸

⁸⁵ 44. U.S. Code § 3502

⁸⁶ Az összes jelenleg működő *independent regulatory agency* katalógusáért lásd: 44. U.S. Code § 3502 (5)

⁸⁷ POLLITT, Christopher et al.: *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations*. Palgrave Macmillan, New York, 2004.

⁸⁸ HAJNAL György (2011): *Adminisztratív politika a 2000-es évtizedben - Az ügynökség-típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között*. Politikatudományi Szemle, 20. évf. 3. sz. pp. 54-74.; pp. 57-59.

Itt említjük meg WOOD elméletét, amely viszont kimondottan *politikai vállalkozókként* (*political entrepreneurs*) kezeli az Európai Unió ügynökségeit. Véleménye szerint ezen ügynökségek, részben szupranacionális voltukból is fakadóan, inkább „*leadership*” jellegű *vezetést*, mintsem hagyományos értelemben vett hatalomgyakorlást hajtanak végre, ezért amolyan informális politikai vállalkozóknak tekintendők. Ezzel összefüggésben a közhatalom fél-privatizációjáról beszél, amelyről viszont ő is elismeri, hogy ez ebben a kontextusban valamelyest önellentmondásnak tekinthető.⁸⁹

I.3.2. Az ügynökségalapítási láz és az ügynökségek teljesítménye

Paradox módon a 2008-as válság előtti világban számos nyugati országban az ügynökségalapítási láz ideológiai és közigazgatás-szervezési háttere az NPM volt. Ennek keretében került ugyanis újragondolásra a feladatmegosztás kérdésköre a végrehajtó hatalommal felruházott politikusok („*executive politicians*”), a minisztériumi jellegű szervek („*ministerial department*”) és a központi hatalomtól valamivel távolabb álló ügynökségek („*arm’s length agencies*”) viszonylatában.⁹⁰ A hatékonyság és eredményesség növelése érdekében a minisztériumok menedzseri szerződéseket kötöttek jellemzően határozott időre alkalmazott menedzserekkel. Akiknek az autonómiáját szintén hatékonyság-növelési alapon bővíteni akarták, elérendő, hogy a kérdéses szolgáltatások az állampolgárokhoz közelebb legyenek, a politikai beavatkozást csökkentsék és a miniszterek a nagyobb jelentőségű politikai kérdésekre tudjanak koncentrálni.⁹¹

A VERSCHUERE és VANCOPPENOLLE által példának hozott Flamandia a 2000-es évek elején éppen a közszektor reformján (*Beter Bestuurlijk Beleid – BBB*) ment keresztül, amely az Egyesült Királyság és Hollandia hasonló reformjai nyomán gyakorlatilag az NPM flamandiai bevezetését eredményezte. Alapvetően három problémával kellett szembenézni: 1) Túl sokféle autonóm és félautonóm szervezettípus létezett, amelyek sok tekintetben, így méret, funkció, finanszírozás, elszámoltathatóság tekintetben is eltértek egymástól, egy túl bonyolult rendszert tartva így fenn. 2) A politikai autonómia és a menedzseri autonómia nem kellően tisztázott

⁸⁹ WOOD, Matthew (2018): *Mapping EU agencies as political entrepreneurs*. European Journal of Political Research, 57. évf. pp. 404-426; pp. 407-408

⁹⁰ VERSCHUERE, Bram – VANCOPPENOLLE, Diederik (2012): *Policy-making in an era of agencification: An exploration task between politicians, core departments and public agencies*. Policy and Society, 31. évf. pp. 249-258; pp. 249-250

⁹¹ VERSCHUERE – VANCOPPENOLLE (2012): i.m. pp. 249-250

határai konfliktusokhoz vezettek a minisztériumok és az autonóm szervek között. 3) Az autonóm szervek kormányzótanácsai sok esetben túl nagy hatalommal rendelkeztek, amely a politika és a policy-alkotás társadalmi szereplői között vezetett feszültségekhez. Ezen problémák megoldásában a reform egyik kulcsmomentuma volt a fentebb már említett *arm's length agency* jellegű ügynökségek létrehozatala. Ettől kezdve ugyanis a departmentális/minisztériumi szervek lettek a stratégiai szintű policy-előkészítésben a miniszter fő szakmai háttere, míg az ügynökségek ezek végrehajtásában, illetve az operatív szintű policy-alkotásban vettek részt, továbbra is aránylag nagy autonómiával.⁹² A szerzők két gyakorlati példát (a fogyatékkal élők ellátásának költségvetési vonatkozásai, illetve a helyi tömegközlekedés rendszere) hoznak a flamand reform utáni időszakról, amelyek részletes vizsgálata nyomán az alábbi következtetésekre jutnak: 1) A policy-előkészítés és a policy-végrehajtás között a világos elkülönülés nem volt annyira egyértelmű, ahogyan az fentebb leírásra került. 2) A miniszteri döntéselőkészítési folyamatban nagyobb szerepe volt a miniszteri kabineteknek, mint a departmentális szerveknek. 3) Az előbbivel összefüggésben, az ügynökségek fő partnerei a minisztériumok irányában a miniszteri kabinetek voltak, amely szervezeti egységeket az ügynökségi modellek gyakran nem is vesznek tekintetbe.⁹³ Emellett visszautalnék itt a korábban az NPM tökéletlenségeire hozott számos példára, a svéd rendőrség esetétől a hamiltoni vízerőmű körüli problémákig.

Az NPM-alapú ügynökségi modell alapvetően nem veszi figyelembe az egyes politikai-közigazgatási rendszerek sajátosságait. Az intézményi kontextust a közmenedzsment alakítása során ennél sokkal jobban számításba kell venni.⁹⁴ A 2008-as válság után nagymérvű szakítás következett be a klasszikus értelemben vett NPM-konceptióval, az új közigazgatás-szervezési irány a neo-weberi állam koncepciója lett (lsd. fentebb a vonatkozó alfejezetet).

Szót kell ejteni egy meglehetősen aktuális folyamatról is, amelyet talán legtalálósabban a *de-agencification* kategóriájába sorolhatnánk, a szó kvalitatív és nem kvantitatív értelmében. (Hiszen nem az ügynökségek megszüntetéséről van szó.) Ez a Trump-elnökségnek bizonyos USA-ügynökségekkel szemben tanúsított magatartása. GOODSSELL szerint Trump elnök többszörösen megsértette jelentős fontosságú ügynökségek integritását. Erre példaként hozza

⁹² VERSCHUERE – VANCOPPENOLLE (2012): i.m. pp. 250-251

⁹³ VERSCHUERE – VANCOPPENOLLE (2012): i.m. p. 256

⁹⁴ VERSCHUERE – VANCOPPENOLLE (2012): i.m. p. 257

egyrészt az amerikai jegybank, a *Federal Reserve* független politikájába való beavatkozást azon követeléssel, hogy a 2020-as elnökválasztási kampány idejére az USA gazdasági növekedését felgyorsítsa. Másrészt példa a *hírszerző ügynökségek (CIA, NSA, FBI és egyéb ügynökségek)* többszöri nyilvános kritikája az általuk szerkesztett *President's Daily Brief (PDB)*, vagyis az elnök számára készülő napi biztonságpolitikai összefoglalók következtetési kapcsán olyan súlyú ügyekben, mint Putyin feltételezett beavatkozása a 2016-os elnökválasztásba, a Kínával és Észak-Koreával kapcsolatos kérdések, vagy a Hasogdzsi-gyilkosság. Mindkét példa meglehetősen nem-konvencionális jelenségnek számít az USA és az amerikai elnökök történelmében.⁹⁵ Ezen „közigazgatás-ellenes” politika létét bizonyítja továbbá a Trump elnök által 2019. október 9-én aláírt két „*executive order*” (végrehajtási utasítás)⁹⁶ is, amelyek bizonyos szövetségi ügynökségek „*guidance*” (iránymutatás) jellegű döntéshozatalának korlátozása; igaz, ez az állampolgárok számára akár előnyös is lehet, tekintve, hogy bizonyos eljárási garanciák erősítése mentén került rá sor.⁹⁷

I.4. AZ EURÓPAIZÁCIÓ HATÁSAI

Az európai uniós ügynökségek és ügynökségesedési folyamatának kérdéseinek tárgyalása előtt szükséges, hogy az általános értelemben vett ügynökség-típusú szerv és az európai uniós ügynökség közötti különbség jobb megértését elősegítendő kitérjünk az *európaizáció* mint jelenség egyes általános elméleti és közigazgatási aspektusaira.

I.4.1. Az európai uniós igazgatás struktúrája

Az Európai Unióban napjainkban a végrehajtó hatalom megtöbbszöröződésének folyamatának kiteljesedése zajlik. HOFFMANN és MORINI szerint ez a megtöbbszöröződés egyrészt abból eredeztethető, hogy az Európai Unión belül a végrehajtó hatalom megosztott a tagállamok és az EU között. Ugyanakkor abból is, hogy az uniós végrehajtó hatalmat már közel sem csak a

⁹⁵ GOODSELL, Charles T. (2019): The Anti-Public Administration Presidency: The Damage Trump Has Wrought. *American Review of Public Administration*, 49. évf. 8. sz. pp. 871-883; pp. 875-876

⁹⁶ Executive Order on Promoting the Rule of Law Through Improved Agency Guidance Documents (2019. október 9.) lsd.: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-promoting-rule-law-improved-agency-guidance-documents/>; ill. Executive Order on Promoting the Rule of Law Through Transparency and Fairness in Civil Administrative Enforcement and Adjudication (2019. október 9.) lsd.: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-promoting-rule-law-transparency-fairness-civil-administrative-enforcement-adjudication/> (2019.11.25.)

⁹⁷ DEGRANDIS, Michael P. (2019): Trump's New Executive Orders To Restrain Administrative State. *REASON – Free minds and free markets*, 2019.10.10.; Forrás: <https://reason.com/2019/10/10/trumps-new-executive-orders-to-restrain-the-administrative-state/> (2019.11.25.)

Bizottság, hanem bizonyos esetekben a Tanács, az Európai Központi Bank, a Számvevőszék, és számos egyéb, adott esetben akár nem is közvetlenül az Alapító Szerződések felhatalmazása nyomán létrejött szerv gyakorolja.⁹⁸

DANWITZ rendszere jó alapot ad az ügynökségi probléma megértéséhez is. A következőképpen osztja fel az Európai Unió közigazgatási jogát (*Europäisches Verwaltungsrecht*) alapvetően két fő részre. Megkülönbözteti egyrészt a Közösség (Unió) saját közigazgatási jogát (*Eigenverwaltungsrecht*), másrészt a közösségi közigazgatási jogot (*Gemeinschaftsverwaltungsrecht*).

A kettő közötti fő különbség a következőkben áll. A közösségi közigazgatási jog esetében sor kerülhet a közösségi jog *közvetlen végrehajtására* (*direkter Vollzug*) is, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy a Közösség vagy annak szervei hajtják azt végre, de sor kerülhet *közvetett végrehajtásra is* (*indirekter Vollzug*), ekkor a tagállamok, illetve azok közigazgatási szervein keresztül kerül sor a végrehajtásra. Az Európai Unió saját közigazgatási joga esetében viszont mindig közvetlen végrehajtásra történik. Az európai uniós közigazgatási jog végrehajtásának harmadik modelljeként DANWITZ megemlíti még az *együttműködésen alapuló közigazgatást* és az Unió jogának együttműködésen alapuló végrehajtását (*Kooperations- oder Verbundverwaltungsrecht*), amely általában mint a legújabb időszak terméke jelenik meg a szakirodalomban, és gyakorlati jelentősége az előző kettőhöz képest csekély.⁹⁹

Az uniós közigazgatási jog belső tagozódása mellett fontos beszélni annak a tagállami közigazgatási jogokhoz való viszonyáról is. A két rendszer közötti kölcsönhatás vonatkozásában BOROS nyomán kettő, a DANWITZ rendszere szerinti kettős felosztással szoros kapcsolatban álló folyamatot kell egymástól elhatárolnunk: ezek az európai közigazgatási jog kialakulása és a közigazgatási jog europanizálódása. Az *európai közigazgatási jog* elsősorban az Unió jogának végrehajtását jelenti az Unió, a tagállamok, illetve ezek szervei által; a *közigazgatási jog europanizálódása* pedig azt, hogy az Unió egyes területek tekintetében egyre aktívabban meghatározza a tagállami közigazgatási jog szabályozásának irányát.¹⁰⁰

⁹⁸ HOFFMANN, Herwig C. H. – MORINI, Alessandro: *Constitutional Aspects of the Pluralisation of the EU Executive through 'Agencification'*, Law Working Paper Series (Université du Luxembourg), 2012/1.; p. 3

⁹⁹ DANWITZ, Thomas v.: *Europäisches Verwaltungsrecht*. Springer Verlag, Berlin-Heidelberg, 2008.; pp. 312-313

¹⁰⁰ BOROS Anita: *Közigazgatási eljárás az Európai Unióban. Kodifikáció és Közigazgatás*, 2013/2.; p. 49

Az *ügynökségek* intézményi köre DANWITZ szerint a két fő terület közül az *Eigenverwaltung* körébe tartozik, amennyiben az ügynökségek annak *közvetett (mittelbar) hordozói* olyan jogilag önálló szervezetek, amelyek uniós alapító statútumok rendelkezései nyomán jöttek létre.¹⁰¹ Megjegyzendő azonban, hogy pontosan az jelenti az elsődleges problémát, hogy az uniós jog végrehajtása tekintetében, különösen bizonyos területeken, mint amilyen a pénzügyi szektor, egyre inkább a közvetlenség irányába tolódik el az ügynökségek szabályozása. Ez a tendencia képeződik le a BOROS-féle besorolásban is, aki szerint az ügynökségek a szorosabb értelemben vett európai közigazgatási jog keretében létrejött szerveknek tekintendők.¹⁰²

I.4.2. Mit szabályoz az európai közigazgatási jog?

Nehezen megragadható kategória az európai közigazgatási jog, valamint annak léte és szabályozottsága:

Az egységes európai közigazgatási eljárási jog felé vezető út első két lépcsőfokát az ágazati és a részleges kodifikáció jelentik. Ezeket alapvetően másodlagos jogforrások határozzák meg, eltekintve az e területekre is vonatkozó EUMSZ 298. cikktől, amely kimondja: „*Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.*”¹⁰³

ROZSNYAI meglátása szerint a közigazgatási jog – elsősorban a közigazgatási eljárásjog – területén is európai konvergenciafolyamatok zajlanak le. A *közigazgatási jogban lezajló változási folyamatok (lsd. európaizáció)* közül a nemzeti jogrendszerek egymáshoz való közeledését, hasonló illetve akár ugyanolyan szabályozási megoldások bevezetését emeljük ki.¹⁰⁴ ROZSNYAI rendszerében egyrészt a *horizontális konvergencia*, vagyis a jogalkotók és a jogtudomány képviselőinek egyre intenzívebb kommunikációja, másrészt a *vertikális konvergencia*, azaz a nemzetközi egyezmények követelményeit közvetítő alkotmányjog és az

¹⁰¹ DANWITZ (2008): i.m. p. 319

¹⁰² BOROS (2013): i.m. p. 50

¹⁰³ EUMSZ 298. cikk (1) bek.

¹⁰⁴ ROZSNYAI Krisztina: Európai hatások a közigazgatási eljárásjogban. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog - Általános rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013.; p. 259

európai uniós jog hatása, valamint az összeurópai tendenciaként jelenlevő kodifikációs hullám és reformtörekvések összessége alkotja az említett európaizálódást.¹⁰⁵

Az *ágazati kodifikáció* alapvetően azt jelenti, hogy egy adott eljárástípus számára állapítanak meg kötelező szabályokat egy ágazati kódex formájában. Ilyeneket eddig többnyire olyan nagy súlyú szakpolitikák célkitűzéseinek végrehajtása érdekében adtak ki, mint a versenyjog vagy a tiltott állami támogatások. Így a versenykorlátozó megállapodások, kartellek (EUMSZ 101. cikk) és az erőfölénnyel való visszaélés (EUMSZ 102. cikk) elleni fellépés során a Bizottság eljárásához az elsődleges jogalapot az 1/2003/EK rendelet¹⁰⁶ adja.¹⁰⁷ Jelen sorok szerzője szerint az ügynökségeket alapító másodlagos jogforrások is klasszikus értelemben vett ágazati kodifikációs példák lehetnek, azzal a kitételrel, hogy ezek a jogforrások eljárási kérdések mellett szervezeti kérdéseket is rendeznek.

A *részleges kodifikáció* megközelítése ehhez képest más. Ha az ágazati kodifikációt a kodifikáció vertikális dimenziójaként azonosítjuk, amennyiben egymástól független az ágazati kódexek területe, akkor a részleges kodifikáció az ágazatokon átívelő, horizontális jellegű kodifikációként írható le. Csak példaként említjük, hogy a közösségi adatvédelem területén jelentett komoly előrelépést a 45/2001/EK rendelet,¹⁰⁸ a közösségi szervek kezelésében levő dokumentumok hozzáférhetősége tekintetében pedig az 1049/2001/EK rendelet¹⁰⁹ megalkotása. Ezen rendeletek hatályának ki kell terjednie az uniós intézmények, szervek és hivatalok („az uniós igazgatás”) uniós ügyfelekkel való kapcsolatára.¹¹⁰

A már említett EUMSZ 298. cikk mellett fontos vonatkozó elsődleges jogbeli rendelkezés az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikke, amely tartalmazza a „*a megfelelő ügyintézéshez való jog*” követelményét, amely jogosultságot a közigazgatási eljárásjogi jogosultságok

¹⁰⁵ ROZSNYAI i.m. pp. 259-260

¹⁰⁶ A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002.12.16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról.

HL L 1., 04/01/2003, 1-25.

¹⁰⁷ BOROS (2013) i.m. p. 52.

¹⁰⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000.12.18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról.

HL L 8., 12/01/2001, 1-22. o.

¹⁰⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001.05.30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstől.

HL L 145., 31/05/2001, 43-48. o.

¹¹⁰ BOROS (2013): i.m. p. 58

anyajogának tekinthetjük.¹¹¹ Az Alapjogi Charta 41. cikkében olyan eljárási jogosultságok kerülnek megfogalmazásra, mint az ügyfélnek a meghallgatás és az iratbetekintés iránti jogosultsága, valamint a hatósági döntések indokolásának kötelezettsége, emellett az Unió kártérítési felelőssége az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során az ügyfélnek okozott károk vonatkozásában, továbbá az anyanyelv-használat joga. (Emellett a soron következő cikkek számos hasonló jogot tartalmaznak, itt most a cikk témája miatt a 47. cikk szerinti *hatékony jogorvoslathoz való jogot* említeném még meg.) Az Alapjogi Charta 51. cikk (1) bekezdés első mondata pedig kimondja: „*E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.*” A fenti rendelkezések alapján az eljárásjogi egységesítés elsődleges jogbeli alapokra visszavezethető kötelezettségként is felfogható, hiszen egységes követelményeket fogalmaz meg egyrészt az uniós intézmények és szervek, másrészt az uniós szint és a tagállami szint vonatkozásában. Emellett pedig egyre inkább kibővül az Európai Unió Bíróságának alapjogvédelmi jogértelmezési tevékenysége.

Az Unión kívüli intézményként működő Európa Tanács keretében megvalósult releváns egyezményeket, így az Emberi Jogok Európai Egyezményén túl az 1961-ben aláírt, de azóta többször kiegészített Európai Szociális Chartát, vagy az 1981-es Európa Tanács Adatvédelmi Egyezményét. Emellett az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az ajánlásai is relevánsak közigazgatási jogi szabályozás szempontjából. A Miniszteri Bizottság *R (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról*, ugyanis utóbbi mellékletét képezi „*A jó közigazgatás kódexe*”, amely a hatóságok és a magánszemélyek viszonyaira vonatkozó alapelveket és szabályokat fogalmazza meg, és tulajdonképpen eljárásikódex-modellnek tekinthető.¹¹²

Egyes uniós intézmények saját belső, jogi kötőerővel nem rendelkező, de a konkrét eljárásokra hatással bíró közszolgálati magatartási szabályzatokkal próbálják pótolni az átfogó jellegű általános szabályozást. Ezek közül kiemelendő az *Európai Ombudsman helyes hivatali magatartásról szóló kódexe*, amelyet 2000-ben adtak ki, és amelyet az Európai Parlament is magára nézve kötelezőnek ismer el, valamint a szintén az európai ombudsman által 2012-ben

¹¹¹ ROZSNYAI (2013): i.m. p. 265-266

¹¹² ROZSNYAI i.m. 267-270.

kiadott *közszolgálati alapelvek*.¹¹³ Azóta az Európai Bizottság is kiadott az ombudsmani kódexhez hasonló magatartási kódexet.¹¹⁴

Az európai uniós másodlagos jogforrások között kiemelkedő szerepet játszik a mai napig a tagállami közigazgatási eljárásjogok egymáshoz és az uniós joghoz való közelítésében az ún. *szolgáltatási irányelvnek*.¹¹⁵ Az említett irányelv célja a belső piac tényleges működésének biztosítása. Ennek megfelelően komoly szerepet kap a belső piac minél szélesebb körű megvalósulása előtt álló tagállami jogi akadályok elbontásában, olyan eszközök által, mint a közigazgatási eljárások egyszerűsítése és gyorsítása, az adminisztratív terhek csökkentése, vagy a tagállamok közötti együttműködés stb.

Az *Európai Parlament Jogi Bizottsága* 2010. június 23-án felállított egy uniós közigazgatással foglalkozó munkacsoportot, hogy mérje fel az uniós közigazgatás állapotát, és ennek alapján tegyen javaslatot az esetlegesen szükséges közigazgatási eljárási kodifikációra. A munkacsoport 2013. január 15-én hozta nyilvánosságra *állásfoglalását*. Ebben alapvetően négy tényezőt állapított meg, amelyek szükségessé teszik a kodifikációt: 1) a számos tagállami közigazgatási jog miatti széttagoltság, átláthatatlanság, fogalmi tisztázatlanság, 2) a soft-law túlzott jelenléte a tagállami szabályozásokban, 3) az ügyféli jogok nem megfelelő uniós szintű definiálása és 4) számos eljárás bizonyos informatikai rendszerekhez való kötöttsége.

Ennek nyomán három fő cél került megfogalmazásra: 1) a szabályozás átláthatóságának követelménye, 2) az eljárási szabályok és elvek koherenciájának növelése és 3) a joghézagok kitöltése. Megfogalmazták, hogy a majdani rendelet számára azt a célt kell kitűzni, hogy *a megfelelő ügyintézéshez való jogot* az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabályon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálják. Emellett a rendelettervezet konkrét ajánlásokat is tesz a szabályozandó területek vonatkozásában. A Parlament kérése ellenére a Bizottság nem tett javaslatot a rendelet megalkotására.¹¹⁶

¹¹³ ROZSNYAI i.m. 266.

¹¹⁴ Azóta az Európai Bizottság is adott ki az ombudsmani kódexhez hasonló magatartási kódexet, lsd.: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners/code-conduct-members-european-commission_hu

¹¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006.12.12.) a belső piaci szolgáltatásokról. HL L 376., 27/12/2006, 36-68. o.

¹¹⁶ BOROS Anita: Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé. In: *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság c. tudományos konferencia* (2014. március 21.), aktualizált változat, 2017.; pp. 29-34

A *Research Network for EU Administrative Law (ReNEUAL)* gyakorlati szakembereket is bevonva, részben a parlamenti rendeletervezetre adott reakcióként, 2014-re kidolgozott egy modell-szabályrendszert az uniós közigazgatási eljárási szabályok megalkotásához. A jogszabálytervezet hat könyvre tagozódva foglalja össze a javaslatokat: az I. Könyv az általános rendelkezésekkel, II. Könyv a közigazgatási jogalkotás kérdéseivel, a III. Könyv az egyedi jogalkalmazói döntésekkel, a IV. Könyv a közigazgatási szerződésekkel, az V. Könyv a jogsegély és a tagállamok közötti együttműködés szabályaival, a VI. Könyv pedig az adatkezelés kérdéseivel foglalkozik. A gyakorlatban uniós jogszabály egyelőre ezen modell-szabályokból sem lett.¹¹⁷

Az Európai Parlament a Bizottság képviselőivel folytatott vitát követően 2016. június 9-én elfogadott egy újabb állásfoglalást, a *második rendeletervezetet*. Ez a Bizottság és a ReNEUAL megállapításaira is reflektál, kibővítve és továbbfejlesztve a fentebb már ismertetett első rendeletervezetet, valamint olyan új témákat is megjelenítve, mint a közigazgatási eljárások szabályaira vonatkozó online tájékoztatás fontosságának hangsúlyozása.¹¹⁸

Az egységes európai közigazgatási (eljárási) jognak egy bizonyos szinten túli megvalósulásával kapcsolatban jelen sorok szerzője alapvetően szkeptikus. Ugyanis a ReNEUAL 2.0 keretében, a fenti értelemben vett egységesítés megtorpanni látszik, mivel egyrészt visszaszorul az elvek szintjére az európai közigazgatás és jó közigazgatás viszonylatában (Working Group 2.1), másrészt a digitalizáció kihívásaira (Working Group 2.2) és a nemzetközi, illetve transznacionális közigazgatási jogra (Working Group 2.3) fordul a figyelem.¹¹⁹

Emellett felhívánk a figyelmet WIDDERSHOVEN érvelésére, aki még a ReNEUAL 1.0 kapcsán fogalmazott meg egy hármas érvrendszert a ReNEUAL modellszabályok tagállamokra való kiterjesztésével szemben. Először, megkérdőjelezhető, hogy a Szerződések kellő felhatalmazást adnak-e egy ilyen széleskörű kiterjesztéshez. Az EUMSZ 298. cikk: „(1) *Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.* (2) *A 336. cikk alapján elfogadott szabályzat és*

¹¹⁷ BOROS (2017) i.m. pp. 34-36

¹¹⁸ BOROS (2017) i.m. pp. 36-41.

¹¹⁹ Lsd.: <http://renewal.eu/index.php/projects-and-publications/renewal-2-0> (2019.11.12.)

alkalmazási feltételek tiszteletben tartásával az Európai Parlament és a Tanács – rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben – rendelkezéseket állapít meg ennek érdekében.” ugyanis az európai igazgatásra és nem a tagállamokéra vonatkozik. A 352. cikk ennél megengedőbb, ugyanakkor azon szektorokban, ahol az EU-nak csupán koordinatív, kiegészítő, vagy támogató hatásköre van, ez sem elegendő jogalap. Másodszor, nem elvárható a már kodifikált közigazgatási eljárási joggal rendelkező tagállamoktól, hogy a nemzeti rendelkezésektől gyakran nagy mértékben eltérő ReNEUAL szabályokat használják uniós vonatkozású ügyekben. Harmadszor, az uniós jog rugalmatlansága is ellenérv a tagállamok irányába való kiterjesztéssel szemben, két okból különösen: 1) az egyes tagállamokban különböző módosítási igények jelenhetnek meg, amelyek keresztülviteléhez a ReNEUAL-t eredetileg elfogadó tagállamok ismételt többsége lenne szükséges, 2) így az egész szabályozás uniós szintre tevődne át, következésképpen a tagállami bíróságok „kreatív” problémamegoldó értelmezésének lehetőségei radikálisan csökkennének.¹²⁰

I.5. AZ EURÓPAI UNIÓS ÉS MAGYAR ÜGYNÖKSÉGEK ÉS ÜGYNÖKSÉGESEDÉS

I.5.1. Az európai uniós ügynökség fogalma

Az európai uniós ügynökség fogalma máig nem az uniós elsődleges jogból levezethető fogalom, hanem a szakirodalom által megragadni igyekezett kategória. Az európai uniós ügynökségek ugyanis szerződésidegen vagy szerződésen kívüli intézmények („*non-treaty bodies*”), ugyanis a létezésük jogalapját biztosító rendelkezések mind a mai napig hiányoznak az elsődleges jogból, vagyis az Alapító Szerződésekből és az azokat módosító szerződésekből.¹²¹ Tekintettel tehát az EU ügynökségeknek ezen „szerződésidegen” jogi helyzetére, azok meghatározását alapvetően a szakirodalom adja meg. Ez persze nem jelenti azt, hogy a fogalom ne lenne teljes jogú része az EU fogalomkészletének – külön weboldalt¹²² is találunk ami az európai uniós ügynökségeket ismerteti – hiszen szerpüknél fogva megkerülhetetlen részeivé váltak az EU szabályozási és felügyeleti tevékenységének.

¹²⁰ WIDDERSHOVEN, Rob J. G. M. (2014): Developing Administrative Law in Europe: Natural Convergence or Imposed Uniformity. *Review of European Administrative Law*, 7. évf. 2. sz. pp. 5-17; pp. 13-16

¹²¹ SZEGEDI László (2012): Challenges of Direct European Supervision of Financial Markets. *Public Finance Quarterly*, 2/2012. pp. 347-357; p. 349

¹²² Lsd.: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_hu (Letöltve: 2022.12.30.)

Ezutóbbi jelenti az európai uniós ügynökségek létének az okát. Az európai integráció fejlődése során egyértelműen tetten érhető tendencia, hogy a legutóbbi időszak válságkezelési kihívásaira, valamint általában az integrációval szembeni elvárásokra az Európai Unió szervezeti válaszokat ad, amelyek a legtöbb esetben egy (vagy több) új ügynökség létrehozásában nyilvánulnak meg. Ahog TRONDAL és PETERS is megjegyzi, az európai közigazgatási tér, amelynek az EU ügynökségek fontos részét képezik, folyamatosan fejlődőben van a válságok kövekeztében – amilyen a 2008-as válság illetve az eurozóna krízis is volt.¹²³ Jelzi az uniós ügynökségek növekvő jelentőségét, hogy azok működésének és az ügynökségesedés folyamatának kutatására nemzetközi kutatócsoportok szerveződnek. Ezt korábbi kutatásokban elemeztük társszerzőkkel.¹²⁴

KÁLMÁN (2013) valamint SZEGEDI (2018) sorra veszik a témát kutató nemzetközi szaktekintélyek által alkotott definíciókat, és a következő, szintetizált definíciókat tárják elénk. KÁLMÁN szerint: „Ügynökség alatt értjük azokat 1) az uniós jogi aktus által létrehozott, 2) jogi személyiséggel és 3) relatíve független szervezettel rendelkező 4) közigazgatási szerveket, amelyek 5) egy ágazat európai szintű szabályozásában és/vagy egy közösségi politika megvalósításában vesznek részt.” SZEGEDI szerint: „Az ügynökséget relatív önállósággal, állandó jelleggel, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervként, a közösségi (uniós) jog által speciális feladatok ellátására hozzák létre.”¹²⁵

A fenti definícióknak alapulfekvő nemzetközi definíciók meglehetősen sokrétűek. CHITI szerint ügynökség bármely közösségi hivatal, 1) amely jogi személyiséggel rendelkezik és a szupranacionális európai jogalkotók jogi feladatokat bíztak rá, 2) amely kiegészíti a központi közösségi adminisztrációt, azaz az Európai Bizottságot, 3) amelyet több, olyan testületi szerv alkot, amelyeknek különböző nemzeti és uniós hatóságok képviselői a tagjai, és 4) amely szerepe funkcionális értelemben, hogy technikai és adminisztratív feladatokat lásson el és egyúttal biztosítsa az együttműködést a különböző nemzeti hatóságok, valamint a nemzeti hatóságok és a

¹²³ TRONDAL, Jarle – PETERS, Guy B. (2013): The Rise of European Administrative Space: Lessons Learned. *Journal of European Public Policy*, 20. évf. 2. sz. pp. 295-307; p. 297

¹²⁴ TELEKI Bálint - SASVÁRI Péter - URBANOVICS Anna (2021): Evaluating the scientific performance of researchers at the field of EU agencification from a scientometric approach. *Advances in Business-Related Scientific Research Journal*, 12. évf. 1. sz. pp. 59-77; valamint TELEKI Bálint - SASVÁRI Péter - URBANOVICS Anna (2020): Az európai uniós ügynökségesedés kutatásának akadémiai háttere: An Academic Background to the Research of Agencification in the EU. *Polgári Szemle* 16. évf. 1-3. sz. pp. 174-186

¹²⁵ KÁLMÁN (2013): i.m. p. 3 valamint SZEGEDI László (2018a): *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Dialóg Campus, Budapest; p. 76

szupranacionális szervek között.¹²⁶ VÁRNAY és PAPP szerint az ügynökségek a Tanács, illetve a Tanács és az Európai Parlament együttes aktusával életre hívott szervek, amelyek jogi személyiséggel rendelkeznek, de döntéshozó, jogalkotó hatáskörük nincs. Szerepük információgyűjtés, döntés-előkészítés, koordináló, irányító feladatok végrehajtása.¹²⁷ FISCHER-APPELT megközelítésében az ügynökségeket relatív önállósággal, állandó jelleggel, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervként a közösségi (uniós) jog által, speciális feladatok ellátására hozzák létre.¹²⁸ GRILLER és ORATOR definíciója szerint az ügynökségek olyan, a másodlagos jog által relatíve független, tartósan létrehozott jogi személyiséggel rendelkező szervezetek, amelyeket meghatározott feladat ellátásával bíznak meg.¹²⁹

Az ügynökségek fentebb ismertetett fogalmának is részét képezi, és DANWITZ is azon az állásponton van, hogy az ügynökségek jogképeséggel rendelkező jogi személyek.¹³⁰ Azonban megvizsgálva az Európai Unióban ügynökségként létező, illetve számon tartott szervezetek statuáló jogforrásait, találunk olyanokat, amelyek nem rendelkeznek arról, hogy az adott ügynökség jogi személyiséggel rendelkezzen. KNAPP az ügynökségek jogi személyisége kapcsán megjegyzi, hogy meghatározásuk fontos eleme az, hogy önálló jogi személyiséggel rendelkeznek az őket statuáló másodlagos jogforrások rendelkezéseiből adódóan. Ugyanakkor ezen rendelkezések nem rendezik azt a kérdést, hogy ez a nemzeti jog szerinti jogi személyiség mellett nemzetközi jogi értelemben vett jogi személyiséget is jelent-e, ugyanakkor ki sem zárják azt. Az utóbbi létére az egyik legjobb érv, hogy a decentralizált ügynökségek székhelyhasználati megállapodásokat kötöttek egyes tagállamokkal.¹³¹ COMAN-KUND is úgy véli, hogy abból következően, hogy a Lisszaboni Szerződés nyomán az EU önálló jogalanyiséggel rendelkezik, amelyet egy fajta „osztottság” (divisibility) jellemez, az ügynökségeknél az autonómiájuk

¹²⁶ CHITI, Edoardo (2004): Administrative proceedings involving European Agencies. *Law and Contemporary Problems*, 68. évf. 1. sz. pp. 219-236; pp. 219-220

¹²⁷ VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika (2010): *Az Európai Unió joga*, Complex Kiadó, Budapest; 170. o

¹²⁸ FISCHER-APPELT, Dorothee (1999): *Agenturen der Europäischen Gemeinschaften*, Duncker & Humboldt Verlag, Berlin; pp. 38-44

¹²⁹ GRILLER, Stefan – ORATOR, Andreas (2010): *Everything under Control? - The „Way Forward” for European Agencies, in the Footsteps of the Meroni-doctrine*, *European Law Review*, 2010/1., pp. 3-35; p. 7

¹³⁰ DANWITZ (2008): i.m. p. 323

¹³¹ KNAPP László (2020): *Az Európai Unió jogi személyisége*. Gondolat Kiadó, Budapest; pp. 230-232

mértékével esetileg változik, hogy elnyerhetnek egy „*subject of international law with limited functional capacity (funkcionális alapon korlátozott nemzetközi jogi jogalanyiség)*” státuszt.¹³²

Az uniós ügynökségek szervezetét jórészt funkcionális/szektorális pozíciójuk határozza meg, gyakorlatiasabban megfogalmazva az általuk ellátandó feladatokhoz, szabályozandó szektorokhoz idomulnak. Törvényes képviselőtüket egy igazgató, vagy egy igazgatótanács látja el, egyúttal utóbbi a legfőbb operatív döntéshozó szerv. Az igazgatótanácsba minden tagállam delegál egy képviselőt, és a Bizottság is legalább egyet, de számos esetben többet is.¹³³ A legtöbb, döntéshozási hatáskörrel is felruházott ügynökség szervezete emellett magában foglal egy fellebbviteli tanácsot, amely az ügynökség által hozott határozatok elleni fellebbezések elbírálásra hivatott.¹³⁴ (Ahol az utóbbi szervezeti egység nem adott, vagy a kérdéses döntéssel szemben nem lehetséges ahhoz fordulni, vagy éppen a fellebbviteli tanács döntésével szemben szükséges a jogorvoslat, ott az Európai Unió Bíróságához lehet fordulni, annak általános szabályai szerint.¹³⁵)

Az európai közösségek (ESZAK, EGK, EURATOM) keretében az első ügynökségeket nem sokkal az európai közösségeknek a létrehozása után hozták létre. A szakírók egybehangzó véleménye szerint ettől az időszaktól számítva az ügynökségek három generációját különböztethetjük meg. Az első generációt az 1975-ig felállított ügynökségek alkotják, a második generációt az 1975 és a keretrendelet kibocsátása között felállítottak, a harmadik generációt pedig az említett keretrendelet, az 58/2003/EK rendelet¹³⁶ kibocsátása után felállított végrehajtási ügynökségek alkotják,¹³⁷ valamint az ezen időszakban létrejött szabályozó ügynökségek.

Elkülöníthetőek a szabályozó ügynökség („regulatory agency”) és a tradicionális/végrehajtó ügynökség („traditional/executive agency”) között. A Bizottság közleménye alapján végrehajtó ügynökségek azok, amelyek a fenti keretrendelet nyomán jöttek

¹³² COMAN-KUND, Florin (2018): The International Dimension of the EU Agencies: Framing a Growing Legal-Institutional Phenomenon. *European Foreign Affairs Review*, 23. évf. 1. sz. pp. 97-118; pp. 105-106

¹³³ DANWITZ (2008): i.m. p. 323

¹³⁴ CLEYNENBREUGEL, Pieter v. (2012) Judicial protection against EU financial supervisory authorities in the wake of regulatory reform. *ELSA Malta Review*, 2/2012. pp. 231-263; p. 240

¹³⁵ EUMSZ 263. cikk

¹³⁶ A Tanács 58/2003/EK rendelete (2002.12.19.) a közösségi programok igazgatásában bizonyos feladatokkal megbízott végrehajtó hivatalokra vonatkozó alapszabály megállapításáról.

HL L 11., 16/01/2013, 1-8.

¹³⁷ DANWITZ, (2008): i.m. pp. 319-320

létre.¹³⁸ COMTE 2010-es tanulmányában összesen hat végrehajtó ügynökséget sorol fel azokkal együtt, amelyek akkor még csak a tervekben szerepeltek. Ezen végrehajtó ügynökségek a következők: 1) Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség (EACEA); 2) Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Ügynökség (EACI), újabban KKV-ügyi Végrehajtó Ügynökség (EASME); 3) Az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége (ERCEA); 4) Fogyasztó-, Egészség-, Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Végrehajtó Ügynökség (CHAFEA); 5) Kutatási Végrehajtó Ügynökség (REA); és 6) Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség (INEA).^{139 140}

A szabályozó (avagy decentralizált) ügynökségek helyzete és jogállása ennél jóval bonyolultabb, tekintve, hogy a számukra jogalapként szolgáló jogforrások rendszere sokkal szerteágazóbb. Ennél fogva az egyes szabályozó ügynökségek egyedi és önálló jogalappal rendelkeztek az őket statuáló rendelet formájában. Gyakorlatilag az egyetlen közös jogforrás az 1605/2002/EK rendelet¹⁴¹ volt, amely az Európai Közösségek költségvetési rendelete.¹⁴²

Az Európai Unió jelenleg hivatalosan az alábbi kategóriák szerint csoportosítja az ügynökségeket: 1) a végrehajtó ügynökségek (a fentebb már tárgyalt értelemben); 2) az EURATOM-Szerződés szervezetrendszerébe tartozó ügynökségek; 3) a decentralizált ügynökségek (a fentebb már tárgyalt értelemben); 4) a Közös Kül- és Biztonságpolitika területére tartozó ügynökségek; és 5) az ún. egyéb szervezetek.¹⁴³

Jelen kutatásban mindezek közül a decentralizált, avagy szabályozó ügynökségekkel foglalkozom, azon belül is a pénzügyi felügyeleti ügynökségekkel. Emellett tárgyaljuk számos helyen az Európai Központi Bankot is, amelynek ügynökség státusza vitatható, hiszen a szerződésidegen szerv kategóriába nem fér bele (Izd. EUSz. 13. cikk által felsorolt intézmények), ugyanakkor gyakorlati szempontok mentén a szakirodalom egy része ügynökségként kezeli (erről részletesebben később).

¹³⁸ COM(2008) 135 final pp. 2-3

¹³⁹ COMTE, Françoise: 2008 Communication 'European Agencies - the Way Forward: What is the Follow-Up Since Then? *Review of European Administrative Law*, 2010/1.; pp. 73-74

¹⁴⁰ Lsd.: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_hu

¹⁴¹ A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete (2002.06.25.) az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről.

HL L 248., 16/09/2002, 1-48.

¹⁴² KÁLMÁN (2013) i.m. p. 2.

¹⁴³ Lsd.: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_hu

Az Európai Parlament, a Tanács, valamint az Európai Bizottság jogi kötőerővel nem rendelkező *közös nyilatkozatot* fogadott el, melyet mellékletként egészít ki egy *közös koncepció* a decentralizált ügynökségek (jövőbeni) alapításáról és működéséről.¹⁴⁴

Az ügynökségek a Lisszaboni Szerződés előtt az EU elsődleges joganyagában még csak közvetve sem voltak nevesítve, a felállításukhoz és működtetésükhöz a jogalapot elsősorban a másodlagos jogforrások, értelemszerűen leginkább rendeletek adták. Másodsorban foglalkoztak velük bizonyos *soft law* normák, jellemzően bizottsági közlemények, amelyek azonban jogi kötőerővel természetükből fakadóan nem rendelkeznek, azonban az ügynökségek természetének megértéséhez nagymértékben hozzájárultak.¹⁴⁵

Ennél fogva az egyes *szabályozó ügynökségek* egyedi és önálló jogalappal bírtak az őket statuáló rendelet formájában. Gyakorlatilag az egyetlen közös jogforrás az 1605/2002/EK rendelet¹⁴⁶ volt, amely az Európai Közösségek költségvetési rendelete, és amely amellet, hogy ezen szervek költségvetésére vonatkozó rendelkezéseket is tartalmazott, hosszú időn keresztül az egyetlen olyan európai uniós jogforrás volt, amely némi támpontot adott az ügynökségek fogalmának meghatározásához.¹⁴⁷

A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jén lépett hatályba, és komoly változást hozott az európai uniós ügynökségek jogállását tekintve, mivel a Maastrichti Szerződés rendszerére jellemző hárompilléres rendszer kiiktatásával az egész Európai Unió belső szervezete alakult át. Jelenleg az elsődleges joganyagban ha csak közvetve is, de az ügynökségek léte is visszatükröződik a jogorvoslati klauzulákban (ld. alább), tekintve, hogy a Lisszaboni Szerződés már elismerte az ügynökségeket, még ha csak aktusaikkal szembeni jogorvoslatok szempontjából is.

Itt szükséges megemlíteni, hogy a hatáskör-delegáció kérdései amiről később részletesen írok, egy rendkívül érzékeny terület a szabályozó ügynökségek működése szempontjából, és az aktusaikkal szembeni jogorvoslat kérdésének is emiatt van kiemelt jelentősége. Ugyanis ahogy az ügynökségek egyre erősebb átruházott hatáskörökhöz jutnak a Bizottság részéről, annál

¹⁴⁴ Lsd.: https://european-union.europa.eu/system/files/2022-06/joint_statement_on_decentralised_agencies_en.pdf (Letöltve: 2022.12.30.); valamint SZEGEDI (2018a): *i.m.* p. 80

¹⁴⁵ KÁLMÁN (2013): *i.m.* p. 2

¹⁴⁶ A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete (2002. június 25.) az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről. (HL L 248., 2002.9.16., 1—48. o.)

¹⁴⁷ KÁLMÁN (2013) *i.m.* p. 2

inkább vetődik fel a kérdés, hogy mennyire tekinthető ez kockázatnak az iparági szereplők és úgy általában a jogbiztonság szempontjából.

A lisszaboni rendszerben a hárompilléres rendszer megszűnésével az *Európai Unió egyetlen jogi személyként kerül deklarálásra*, és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 290. és 291. cikkei tartalmaznak olyan explicit rendelkezéseket, amelyek a hatáskörök átruházása szempontjából lényegesek. Ezekről azért fontos itt szót ejteni, mert az ESA-k kapcsán a későbbiekben el fogjuk határolni az előbbi cikkek alapján kibocsátott standardokat a valódi soft law-tól, erről részletesebben lsd. a vonatkozó fejezetet. Amint azt HOFFMANN és MORINI is leszögezik, ezek a cikke sem rendelkeznek az ügynökségekről, hanem pusztán csak a Bizottságról, mint a szubdelegáció címzettjéről. Azonban az EUMSZ 263. pontjának (1) és (5) bekezdései már közvetlenül elismerik őket, mint potenciális döntéshozó szervezetet, amikor az Európai Unió szervei által hozott határozatoknak a Bíróság előtti megtámadására való lehetőségről rendelkeznek. (Ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy elsődleges jogbeli elismerésük csak a jogorvoslat szempontjából történt meg.)¹⁴⁸

A máig szerződésidegen európai uniós ügynökségek az EUMSZ. egyes rendelkezései által elismerést nyernek. A leglényegesebbek ezek közül a 263. cikk (1) és (5) bekezdései és a 267. cikk, azaz a megsemmisítési per és az előzetes döntéshozatali eljárás.

A 263. cikk (1) bekezdése így szól: „Az Európai Unió Bírósága megvizsgálja továbbá az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét.” Ugyanezen cikk (5) bekezdése pedig megállapítja: „Az Unió szerveit és hivatalait létrehozó jogi aktusok meghatározhatják azokat a külön feltételeket, amelyek alapján egy természetes vagy jogi személy az e szervek és hivatalok által elfogadott, rá nézve joghatás kiváltására irányuló jogi aktussal szemben keresettel élhet.” A megsemmisítési per célja, hogy az uniós jogból kikerüljenek mindazon jogi aktusok, amelyek jogszerűsége megkérdőjezhető. Az EUB ekkor kvázi alkotmánybírósági feladatokat lát el, amikor a másodlagos jogi aktusokkal kapcsolatban foglal állást e tekintetben.¹⁴⁹ A kutatás során ki fogunk rá térni, hogy az ESA-k által hozott határozatok valamint a soft law aktusok megtámadhatósága mennyire összetett és érdekes kérdés témánk szempontjából.

¹⁴⁸ HOFFMANN-MORINI (2012): p. 4

¹⁴⁹ GOMBOS Katalin (2017): *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai*. Wolters Kluwer, Budapest; pp. 264-265

Lényeges továbbá az EUMSZ. 267. cikkének (1) bekezdése szerint: „Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára a következő kérdésekben: a) a Szerződések értelmezése; b) az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényessége és értelmezése.” Ha egy tagállam bírósága előtt ilyen kérdés merül fel, és ez a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, kérheti az Európai Unió Bíróságát, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést.¹⁵⁰ Ha egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles az Európai Unió Bíróságához fordulni.¹⁵¹ Az előzetes döntéshozatali eljárás során az EUB tehát tulajdonképpen jogszabály-értelmezési segédletet nyújt a tagállami bíróság részére az uniós jog tekintetében.

Az elsődleges jogbeli jogalap kérdésével összefüggésben jegyezzük meg, hogy a fentebb hivatkozott jogorvoslati klauzulák mellett *további implicit jogalapok* is léteznek az EUMSZ-on belül – legalábbis egyes szakirodalmi álláspontok szerint. CHAMON ilyenként emeli ki a 352. cikket,¹⁵² amely a Szerződésekben meghatározott politikák keretében, az ott meghatározott célkitűzések elérése érdekében szolgálhat jogalként ügynökség létrehozására: „Ha a Szerződésekben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket.” Hasonló az EUMSZ. a 114. cikke is, amely a belső piac megteremtésének és működtetésének érdekében történő jogszabályi közelítést adja meg jogalpnak. Ez utóbbi erősen vitatott a szakirodalomban, ugyanakkor az EUB kétszer is megerősítette (előbb az *ENISA-ügyben*,¹⁵³ utána pedig az alább tárgyalandó *ESMA-ügyben*), hogy ez a cikk szolgálhat ügynökségek alapításának jogalapjaként. Emellett voltak olyan esetek, ahol szektorspecifikus jogalapra hivatkoztak az ügynökség létrehozásánál, lsd. az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC)

¹⁵⁰ EUMSZ. 267. cikk (2) bek.

¹⁵¹ EUMSZ. 267. cikk (3) bek.

¹⁵² EUMSZ 352. cikk (1) bek. első mondat

¹⁵³ C-217/04. („Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács”); (ECLI:EU:C:2006:279)

esetében a népegészségügyről szóló 168. cikk (4) bekezdése volt ilyen jogalap.¹⁵⁴ Egyes ügynökségek rendelkeznek szektor-specifikus elsődleges jogi alapokkal.¹⁵⁵

Emellett kiemelkedő jelentőséget képviselnek az Európai Unió vonatkozó, ügynökségekkel foglalkozó stratégiai dokumentumai. Ezek a *soft law* anyagok egyrészt megfogalmazzák az Unió célkitűzéseit az ügynökségeket illetően, másrészt értékeli azok megvalósulását, és ennek tükrében újabb célkitűzéseket fogalmaznak meg. Itt most csak a leglényegesebb dokumentumokat említek meg.

Témánk szempontjából az első fontos mérföldkő a Bizottság fentebb már hivatkozott, 2008-as közleménye az Európai Parlament és a Tanács felé, amelyet „*European agencies – The way forward*”¹⁵⁶ címen adták ki, és amely mellett, hogy áttekintette az uniós ügynökségek fejlődéstörténetét és jelentőségét, több jelentős célkitűzést is lefektetett. Egyrészt megfogalmazta, hogy az ügynökségekkel és azok működésével kapcsolatos szabályozást egy közös uniós keret („*common framework*”) irányába kell terelni. Másrészt moratóriumot rendelt el új, szabályozó ügynökségek létrehozása tekintetében egészen 2009 végéig, amíg a már működő ilyen szervek uniós szintű értékelését elvégzik. E a dokumentumon már érezhetőek a válság nyomán bekövetkező szemléletváltozás első jelei. Részletes értékelését COMTE végezte el fentebb már szintén hivatkozott 2010-es tanulmányában, erre itt részletesebben nem térek ki.

Hasonlóan fontos *soft law* dokumentumok születtek és születnek azóta is, jelentős mértékben a válságkezelés, és az annak eszközeiként funkcionáló pénzügyi szektorhoz kötődő ügynökségek működésével kapcsolatos tapasztalatok nyomán, így ezek tartalmát részletesen az utóbbiakat bemutató fejezetekben ismertetem.

I.5.2. Ügynökségesedés - az univerzális válasz minden szabályozási kihívásra?

Az Európai Unióban – mint fentebb említésre került – általánosan észlelhető egy tendencia, amely az *európaizáció*, az *egységes európai közigazgatási (elsősorban közigazgatási eljárási) jog kialakulása* irányába hat. Ennek háttérében a *közvetett végrehajtás válsága* áll.

¹⁵⁴ CHAMON, Merijn: *EU agencies: legal and political limits to the transformation of the EU administration*. Oxford University Press, 2016.; 136-149.

¹⁵⁵ Így az Európai Környezetvédelmi Ügynökség esetén az EUMSZ. 192. cikke (EKSz. 175. cikke), a közlekedési ügynökségeknél az az EUMSZ. 91. és 100. cikkei (EKSz. 80. cikke), míg az Európai Védelmi Ügynöksége esetén az EUMSZ. 77. és 79. cikkei szolgáltak jogalapként.

¹⁵⁶ COM(2008) 135 final (2008. március 11.) „European agencies - The way forward”

Az előbbi tendencia szervezettani lecsapódása az *ügynökségesedés* tendenciája is – bár maga a jelenség sokkal régebb óta tart –, mivel az ügynökségesedés végső soron az európai uniós *közvetlen végrehajtás* megerősödésének egyik megnyilvánulása. Az utóbbi években az *ügynökségesedés felerősödött*, az ügynökségek *mennyiségileg (kvantitatíve)* is szaporodtak, illetve *minőségileg (kvalitatíve)* is erősebb hatásköröket kaptak.

Az európai uniós ügynökség fogalmának tisztázása után szót kell ejteni még az ügynökségesedésről („agencification”), mint fogalomról, amely az európai uniós ügynökségek számának az elmúlt években relatíve rövid idő alatti, gyors növekedését jelöli. Ezt a folyamatot rendkívül szemléletesen festi le a szakirodalomban rokon értelmű fogalomként használt „*mushrooming of agencies*” kifejezés, amelynek megalkotása egyébként GRILLER és ORATOR nevéhez fűződik.¹⁵⁷ A jelenség maga figyelemreméltóan illeszkedik a tagállami határokon átvélt egységes európai közigazgatási jog létrehozásának tendenciájába, hiszen az ügynökségek között van olyan, amely a tagállami illetékes hatóságok mellőzésével hozhat jogi hatást kiváltó egyedi határozatot, erre az alábbiakban mutatok be szemléletes példákat. Az ügynökségesedés folyamata nyomán egyre élesebben rajzolódnak ki az ügynökségek létevel és működésével összefüggő problémák.

Rendkívül tanulságos megfigyelni, hogy bármilyen probléma vagy zavar támad az *Európai Unióban*, a megoldási javaslatok között szinte mindig szerepel egy új ügynökség létrehozásának az ötlete, amely néha jogszabály-tervezeti szakaszba is eljut, illetőleg néha meg is valósul.

Így az *Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóságot (European Food Safety Authority – EFSA)* 2002-ben alapították az 1990-es évek élelmiszerkrízisei nyomán, az úgynevezett *Általános Élelmiszerjogi rendelet*¹⁵⁸ által. A legjelentősebb ilyen élelmiszerkrízis a BSE, azaz a szarvasmarhák szivacsos agyvelősorvadása, közismert nevén a „*kergemarhakór*”¹⁵⁹ volt, amely emberre is veszélyes, és amely Nagy-Britannia felől indulva az egész uniós belső piacot kihívások elé állította az élelmiszerbiztonság terén, tekintettel a belső vámhatár hiányára.¹⁶⁰ Az

¹⁵⁷ GRILLER, Stefan—ORATOR, Andreas: *Everything under Control? - The „Way Forward” for European Agencies, in the Footsteps of the Meroni-doctrine*, European Law Review, 2010/1.; pp. 21-27

¹⁵⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról. (HL L 31., 2002. február 01., 1-24. o.)

¹⁵⁹ Lsd.: <http://www.mezogazdasagikonyvtar.hu/assets/euag/EA0103/bse.html> (2019.10.22.)

¹⁶⁰ SZEGEDI László (2018a): *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Dialóg Campus, Budapest.; pp. 92-93

EFSA székhelye az olaszországi Parmában van. Az EFSA feladat- és hatáskörei lényegében elsősorban az élelmiszer- és élelembiztonsággal, tápanyagokkal, állategészségüggyel- és jóléttel, növényvédelemmel- és egészségüggyel kapcsolatos kockázatelemzésre, valamint az élelmiszer ellátásiláncoknak a környezeti hatásaival kapcsolatos környezeti kockázatok (biodiverzitás és természetes élőhelyek kérdései) elemzésére vonatkoznak. Ennél fogva tevékenysége jelentős mértékben tudományos/szakértői mandátumán alapul. Egységes kockázatértékelési és -kezelési rendszer bevezetését tűzte ki célul a belső piac egészén, ennek keretében szakvéleményeivel segíti a Bizottság és a komitológiai bizottságok munkáját, adatokat gyűjt, és a felmerülő kockázatokat elemzi.¹⁶¹

Előfordulhat olyan eset, hogy egy terület szabályozásában vagy probléma megoldásában párhuzamosan vesz részt egy ügynökség, ilyen eset az európai gázellátás biztonságának kérdése.¹⁶² Az Európai Unió tagállamainak az orosz földgáztól való függősége közismert tény, a múltban az orosz–ukrán gázárviták és egyéb konfliktusok nyomán többször volt már példa az ellátás szünetelésére. Ez így olyan kockázattá nőtte ki magát az évek során, amellyel állandó jelleggel számolni kell, mivel a biztonságpolitikai kihívások ismeretében bármikor reális veszély egy újabb krízis kialakulása. Mindezek okán 2009-ben sor került egy ügynökség, nevezetesen az *Energiaszabályozók Együttműködési Ügynökségének (Agency for the Cooperation of Energy Regulators – ACER)* létrehozására,¹⁶³ és ezzel párhuzamosan a *Földgázpiaci Szállítási Rendszerüzemeltetők Európai Hálózatának (ENTSO-G)* felállítására.¹⁶⁴ (Emellett létezik még egy harmadik szereplő, a *Gas Coordination Group – GCG* is, amely a Bizottság egy szakértői csoportja.) Mindez azért érdekes, mert a feladat- és hatáskörmegosztás az előbbi szereplők között úgy van elrendezve, hogy az nem feltétlenül az ügynökség hegemoniájának irányába mutat.

¹⁶¹ Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról (magyar különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 463–486.) 30-34. cikkei

¹⁶² SZEGEDI László (2019): *Regulatory Evolution of the Risk Analysis and Crisis Management Tools of the European Gas Supply*. In.: REISINGER Adrienn; KECSKÉS Petra; BUICS László; BERKES Judit; BALASSA Bernadett (szerk.): *"Kulturális gazdaság"*. Kautz Gyula Emlékkonferencia elektronikus formában megjelenő kötete. Széchenyi István Egyetem, Győr.; pp. 1-7

¹⁶³ Az Európai Parlament és a Tanács 713/2009/EK rendelete (2009. július 13.) az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége létrehozásáról (HL L 211., 2009.8.14., 1–14. o.)

¹⁶⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 715/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a földgázszállító hálózatokhoz való hozzáférés feltételeiről és az 1775/2005/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. (HL L 211., 2009.8.14., 36–54. o.)

Példának okáért az uniós szintű stressz-tesztek az ENTSO-G és a GCG közös felelősségi körébe tartoznak.¹⁶⁵

2017-ben került az uniós jogalkotó elé az a kiberbiztonsági javaslatcsomag is, amelynek része egy önálló *Európai Kiberbiztonsági Ügynökség* létrehozása,¹⁶⁶ ami azért is különleges, mert már 2004 óta létezik egy másik, ebben a körben is kompetens ügynökség, az *Európai Unió Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség (European Union Agency for Network and Information Security – ENISA)*. A szándék itt komolynak tűnt, Jean-Claude Juncker, a Bizottság leköszönő elnöke külön is kitért rá a 2017 szeptemberében elmondott „*State of the Union*” beszédében.¹⁶⁷ Ennek ellenére mindezidáig az ENISA-tól független szerv nem került megalapításra.

Ugyanígy a Dieseltgate-ügy (a Volkswagen és egyéb autógyártóknak a károsanyag-kibocsátással való csalása) kipattanása után is felmerült egy közúti közlekedéssel foglalkozó ügynökség létrehozásának ötlete, ám azt végül elvetették.¹⁶⁸ A dolog annak fényében különösen érdekes, hogy a közúti közlekedés az egyetlen alágazata a közlekedési ágazatnak, ahol még nincsen felelős ügynökség.¹⁶⁹ Létezik ugyanis *Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (European Aviation Safety Agency – EASA)*, valamint *Európai Tengerészeti Biztonsági Ügynökség (European Maritime Safety Agency – EMSA)* és *Európai Vasúti Ügynökség (European Union Agency for Railways – EUAR, illetve ERA)* is. Ezen ügynökségek fennállásuk során komoly vizsgálati hatáskörökre tettek szert a területükön.¹⁷⁰ A Dieseltgate-botrány után az uniós jogalkotó valójában ismeretlen okból úgy döntött, hogy nem kerül sor új közúti ügynökség létrehozására, hanem a felvetődő problémákat a Bizottság, illetve annak egy belső szervezeti egysége, a *Forum for Exchange of Information on Enforcement* hatáskörében tartja.¹⁷¹ SZEGEDI arra a következtetésre jut, hogy megoldás lehetne egy olyan uniós közlekedési ügynökség („EU Transport Agency”) létrehozása, amelyben egyesülnek a már létrejött légi, tengeri és vasúti

¹⁶⁵ SZEGEDI (2019a): i.m. p. 4

¹⁶⁶ Lsd.: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-477_en (2018.04.18.)

¹⁶⁷ Lsd.: https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_hu (2018.04.18.)

¹⁶⁸ Lsd.: <https://euobserver.com/dieseltgate/136011> (2018.04.18.)

¹⁶⁹ SZEGEDI László (2018b): The Crisis Management of the „Dieseltgate” – Transboundary (and) Crisis Driven Evolution of EU Executive Governance with or without Agencies? *Európai Tükör*, Special Edition, 21. évf, pp. 85-100

¹⁷⁰ SZEGEDI (2018b): i.m. pp. 93-96

¹⁷¹ SZEGEDI (2018b): i.m. p. 96

közlekedésért felelős ügynökségek, és emellett felel a közúti közlekedés biztonságáért is, így lefedve a közlekedés minden szegmensét.¹⁷²

Szintén volt javaslat egy Európai Fogyasztóvédelmi Ügynökség létrehozására, amikor felvetődött, hogy a keleti tagállamok rosszabb minőségű élelmiszert kapnak ugyanazon gyártóktól, mint a nyugatiak (hamar el is nevezte a sajtó Nutella-vizsgáló Ügynökségnek).¹⁷³ Végül ez a kezdeményezés is elhalt.

I.5.3. A hatáskör-delegáció kérdései

Szerződésidegenségük miatt az ügynökségek jogi helyzetének tisztázásában a kezdetektől fogva döntő szerepet játszott az Európai Unió Bírósága (EUB, a továbbiakban: Bíróság), amelynek ítélkezési gyakorlata számos területen pontosította a vonatkozó joganyagot, és máig ható módon fektette le az előbbi alfejezetben említett jogi korlátokat. A következő alfejezetekben a legjelentősebb ítéleteket veszem szemügyre azzal a kitételrel, hogy bizonyos, a pénzügyi szektorhoz szorosan kapcsolódó, és/vagy az elmúlt pár évben hozott ítéleteket a releváns fejezetekben fogom tárgyalni.

A *Meroni-ügy*¹⁷⁴ tényállása a következő volt. 1956-ban a vastartalmú hulladékok importját kiegyenlítő vállalkozásokat eljárásuk során megbírságotlítottak olyan, a belga jog alapján létrehozott magánjogi jogalanyoknak minősülő brüsszeli ügynökségek, amelyekre az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) Főhatósága (a Bizottság jogelődje) bizonyos hatásköreit előzőleg átruházta. A megbírságotlított vállalkozások keresettel fordultak a Bírósághoz.

A Bíróság a témakörben máig legjelentősebbnek tartott ítéletében felállította a hatáskör-átruházás alapkritériumait. Ezek alapján az átruházó csak akkor delegálhat hatásköröket ügynökségekhez, ha 1) azzal a hatáskörrel maga is rendelkezik, 2) a delegált hatáskörök pontosan meghatározott végrehajtási feladatok, és nem igényelnek széleskörű mérlegelést alapuló (diszkrecionális) döntést, valamint az átruházó továbbra is felügyelete alatt tartja azokat, 3) az átruházás explicit döntésben valósul meg és 4) az átruházás nem zavarja meg az intézményi egyensúlyt az európai intézmények között.¹⁷⁵

¹⁷² SZEGEDI (2018b): i.m. pp. 96-97

¹⁷³ Lsd.: <https://www.politico.eu/article/welcome-to-a-multi-sprite-europe-juncker-commission-brussels/> (2018.04.18.)

¹⁷⁴ C-9/56. („*Meroni v. High Authority*”); ECLI:EU:C:1958:7

¹⁷⁵ KÁLMÁN (2013): i.m. pp. 7-8; ill. lsd.: C-9/56. pp. 151-154

Ennek a döntésnek két szempontból van a mai napig megkerülhetetlen jelentősége. Bár a Bíróság egyrészt szigorú korlátok közé szorította a hatáskör-delegációt, más megközelítésben viszont ezen jogi korlátok között explicit módon engedélyezte is azt.¹⁷⁶ Mindezek ellenére napjainkban, az elmúlt négy-öt év eseményei, különösen a pénzügyi-gazdasági válság, illetve a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésének hatására átalakuló gazdasági és jogi környezetben megkérdőjeleződött a Meroni-doktrína.

Az 1967-es *van der Vecht-ügy*¹⁷⁷ a szakirodalomban mint a Meroni-doktrína teljeskörű és általános megerősítése ismert. Különös jelentőségét az adja, hogy a Bíróság itt mondta ki, hogy az átruházott hatáskörökkel ellátott adminisztratív ügynökségek döntései csupán ajánlás jellegűek, így a tagállami bíróságok felé jogi kötőerővel nem bírnak. A *Romano-ügy*¹⁷⁸ az előbbinél jelentősebb mértékben erősítette meg a Meroni-doktrína által lefektetett alapokat. Egyrészt kimondta, hogy csak az alapító szerződések által erre felhatalmazott intézmény gyakorolhat jogalkotó hatalmat. Ebből következően a normatív aktusok kibocsátásának jogát nem lehet átruházni. Másodszor a *van der Vecht-ítélet* idézése nélkül erősítette meg annak fő tételét, amely kimondja, hogy az adminisztratív ügynökségek döntései nem kötik a tagállami bíróságokat.

Érdemes említést tenni a *Meroni-ügy* és a *van der Vecht-*, valamint a *Romano-ügyek* tényállása közötti azon alapvető különbségről, hogy míg a Meroni-ügyben egy magánjogi jogalany, addig a másik két ügyben egy-egy, a másodlagos jog által létrehozott hivatal tekintetében állapította meg a Bíróság a hatáskör-átruházás jogi korlátait. Egészen pontosan *adminisztratív bizottság*, de ezeket a jogfejlődés tükrében nyugodtan nevezhetjük ügynökségnek, minthogy minden tekintetben azok előképei, illetőleg korai formái voltak.¹⁷⁹

Ennek azért van jelentősége, mert ahogy majd alább látni fogjuk, az Európai Közösségek intézmény- és jogfejlődésével, illetve a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után az átalakuló elsődleges joggal a Bíróság fokozatosan kényszerült és kényszerül arra, hogy az európai uniós intézményrendszer közjogi szempontból egyre esszenciálisabb részét képező szervezetekkel kapcsolatban állapítsa meg a hatáskör-átruházás korlátait.

¹⁷⁶ HOFFMANN - MORINI (2012): i.m. pp. 9-11

¹⁷⁷ C-19/67. (Soziale Verzekeringsbank v. Van Der Vecht"); ECLI:EU:C:1967:49

¹⁷⁸ C-98/80. („Giuseppe Romano v. Institut national d'assurance maladie-invalidité"); ECLI:EU:C:1981:104

¹⁷⁹ KÁLMÁN (2013): i.m. p. 10

Az 1970-es évektől az ezredfordulóig számos kevésbé ismert ítélet született, amely érinti az ügynökségek és a hatáskör-átruházás témakörét. Így a komitológiai jellegű *C-25/70-ügyben*¹⁸⁰ azt vizsgálta a Bíróság, hogy a Bizottságnak a Tanácstól származó felhatalmazása egy bizonyos rendelet szerinti eljárás lefolytatására (amely magánjogi jogalanyok számára állapított meg jogosítványokat és engedélyeket) összhangban volt-e az az Európai Közösségek akkor hatályos elsődleges és másodlagos jogával.

Ugyanezen időszakban számos kisebb jelentőségű ítéleten keresztül széleskörű ítélkezési gyakorlat alakult ki a Meroni-doktrína alapjain. A *C-81/85-ügy*¹⁸¹ többek között azt erősítette meg, hogy a Bizottság által elfogadható határozat fogalmainak kellően pontosnak és tisztáknak kell lenniük.

A *Salvatore Tralli-ügy*¹⁸² jelentőségét az adja, hogy itt került *expressis verbis* kimondásra az, hogy a Meroni-doktrína közjogi szervek vonatkozásában is alkalmazható. A Bíróság megerősítette, hogy az intézményeknek jogukban áll a hatáskörükből eredő és az alapító szerződések által meghatározott egyes jogaikat másra ruházni, az alapító szerződések rendelkezéseinek betartása mellett. Ugyanakkor nem áll jogukban átruházni azokat a hatásköröket, amelyeket ők maguk is csak átruházás következtében birtokolnak. Az átruházásról határozatot kell hozni, az kizárólag pontosan meghatározott végrehajtási jogköröket érinthet, és annak a szervnek, amelyre átruházták a kérdéses hatáskört, az átruházó szervvel azonos kötelezettségei vannak annak vonatkozásában (különösen az indokolási és a közzétételi kötelezettség tekintetében).

A delegált hatáskör pontosan körülhatárolt voltát írja elő a Bíróság az *Alliance for Natural Health és társai-ügyben*¹⁸³ és azt, hogy a hatáskör-gyakorlás az átruházó által meghatározott objektív feltételek mentén szigorú kontrollnak legyen alávetve. Utóbbi kritérium a mérlegelési jogkör kizárását célozza.

¹⁸⁰ C-25/70. („Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v. Köster und Berodt & Co.”); ECLI:EU:C:1970:115

¹⁸¹ C-81/85. („Usinor v. Bizottság”); ECLI:EU:C:1986:234

¹⁸² C-301/02. („Carmine Salvatore Tralli v. Európai Központi Bank”); ECLI:EU:C:2005:306

¹⁸³ C-154-155/04. („The Queen on the application of Alliance for Natural Health and Others v. Secretary of State for Health and National Assembly of Wales”); ECLI:EU:C:2005:449

A *Schröder v. CPVO-ügy*¹⁸⁴ ezzel szemben éppen a mérlegelési jogkör kiszélesítése felé mutató legújabb bírósági gyakorlat eklatáns példája, amennyiben kimondja, hogy a Bíróságnak csak korlátozott felülvizsgálati jogköre áll fenn a közösségi hatóságok tényértékelésével szemben, amelyből következik, hogy ezen hatóságok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek.

Végül megemlítendő a már a Lisszaboni Szerződés után meghozott *Bizottság v. Németország-ügy*,¹⁸⁵ amely azt mondja ki, hogy a hatáskör átruházható olyan (tagállami) szervekre, amelyek a hagyományos közigazgatási hierarchián kívül helyezkedve el, a (tagállami) kormánytól nagyrészt függetlenek. Ennek feltétele, hogy egyrészt a (tagállami) törvényhozás ellenőrizze az ügynökség felsővezetésének (*senior management*) a kijelölését, másrészt az ügynökség számára kötelezettségként előírják nyilvános jelentések rendszeres benyújtását a (tagállami) törvényhozás felé.

SZEGEDI a hatáskör-átruházás kérdését az ESMA-ügy előtt az ún. *rugalmas Meroni-modell* („flexible Meroni model”) alkalmazásával vizsgálta.¹⁸⁶ A modell megalkotása GRILLER és ORATOR nevéhez fűződik. Lényege, hogy a doktrína alap gondolatai úgy őrizhetőek meg, ha az irányítás és ellenőrzés összességében arányban áll az ún. input-orientált legitimációval (a közhatalom demokratikus gyakorlása), és az ún. output-orientált legitimációval (hatékonyság- és szaktudás-alapú megközelítés), valamint az intézményi egyensúllyal.¹⁸⁷

Az *ESMA-ügy (C-270/12.)*¹⁸⁸ változást hozott az eddigi irányvonalban. Konkrét tényállása röviden úgy foglалható össze, hogy a felperes Egyesült Királyság (és a felperesi beavatkozók, így néhány más tagállam és a Bizottság) a short-selling rendelet¹⁸⁹ egyik hatáskört statuáló rendelkezését (28. cikk) akarták megsemmisíttetni, részben a hatáskör-átruházás szabályaira (korlátaira) hivatkozva. Az addig bevett gyakorlatra alapított, négy jogalapon is nyugvó keresetet a Bíróság tételesen elutasította, ezzel érdekes következtetéseket és iránymutatásokat adva. (Az ESMA-ügyet részletesen az ESA-k kapcsán fogjuk tárgyalni.)

¹⁸⁴ T-187/06. („Schröder v. CPVO”); ECLI:EU:T:2008:511

¹⁸⁵ C-518/07. („Bizottság vs. Németország”); ECLI:EU:C:2010:125

¹⁸⁶ SZEGEDI (2012) i.m. pp. 351-354

¹⁸⁷ GRILLER—ORATOR: i.m. pp. 21-27

¹⁸⁸ C-270/12. („UK v. Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa”); ECLI:EU:C:2014:18

¹⁸⁹ Az Európai Parlament és a Tanács – 2012. március 14-i – 236/2012/EU rendelete a short ügyletekről és a hitel-nemteltjesítési csereügyletekkel kapcsolatos egyes szempontokról.

REPASI kiemeli, hogy az ítélet alapvetően megtartja a *Meroni-doktrína* keretrendszerét mint hivatkozási alapot, de a bíróság a Lisszaboni Szerződés kontextusába helyezve a kritériumrendszert, módosított azon.¹⁹⁰ Jelentős elmozdulás látható az eredeti Meroni-kritériumoktól, amelyek eleve egyértelműen kizárták a diszkrecionális döntést igénylő hatáskörök átruházhatóságát. Ennek megfelelően a *frissített Meroni-doktrína* („*updated Meroni doctrine*”) REPASI szerint a következő négy konjunktív feltételből áll: (1) a hatáskör-átruházásnak a felhatalmazó aktus által világosan definiálnak kell lennie, (2) a hatáskörök gyakorlása a delegáló szerv hatékony – politikai – kontrollja alatt kell, hogy álljon és (3) jogorvoslat tárgya kell legyen, valamint (4) a végrehajtó szervekre nem telepíthető politikai felelősség.¹⁹¹

PELKMANS és SIMONCINI a *Meroni-doktrína fellazításáról* („*mellowing Meroni*”) beszélnek az ítélet kapcsán. Véleményük szerint az eredeti Meroni-kritériumrendszer alkotmányjogi szempontból teljesen indokolt, mivel a végrehajtó hatalom átruházásának korlátozása az Európai Unió elsődleges jogi alapjaiból következik. A probléma nem alkotmányos, hanem operatív jellegű. Az eredeti *Meroni-doktrína* nem bizonyult elegendőnek ahhoz, hogy az Unió egységes belső piacának létrejöttét, illetve működését kellőképpen támogassa.¹⁹²

Jelen írás szerzőjének véleménye szerint annyiban módosult a Meroni-doktrína, hogy a „széles diszkrecionális jogkörrel” való felruházáson túllépve jobban engedi érvényesülni az ügynökségeket, de azokat változatlanul kizárólagos döntési jogkör nélküli, alapvetően szakértői szereplőknek tekinti.¹⁹³ Különösen hivatkoznánk ugyanakkor itt az ESMA-ítélet 54. pontjára: „*Az említett hatáskörökből tehát a felperes állításaival ellentétben nem következik, hogy az ESMA az említett ítélet értelmében az EUM-Szerződéssel összeegyeztethetetlen »széles diszkrecionális jogkörrel« rendelkezik*”, amely az elsődleges jogalap elutasítása körében visszautal a Meroni-doktrínára (lsd. különösen 42. pont) ugyanakkor végső soron önmagában

¹⁹⁰ REPASI, René: *Assessment of the Judgment of the European Court of Justice in Case C-270/12, United Kingdom v Council and European Parliament*, kiadja: Sven Giegold, MEP, 2014.01.23.

Forrás: <http://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2014/01/Assessment-ECJ-Case-C-270-12-and-relevance-for-the-SRM1.pdf> (2017.12.01.); pp. 2-3

¹⁹¹ REPASI i.m. p. 7

¹⁹² PELKMANS, Jacques – SIMONCINI, Marta: *Mellowing Meroni: How ESMA can help build the single market*, CEPS Commentaries, 2014.02.18.; Forrás: <http://www.ceps.eu/book/mellowing-meroni-how-esma-can-help-build-single-market> (2017.12.01.); pp. 4-5

¹⁹³ C-270/12. sz ítélet 41-68. pontok

nem haladja meg azt, még ebben az egy tekintetben sem. Az csak a másodlagos jogalappal összefüggésben következik be, amely viszont a Romano-ítéletre hivatkozik vissza, nem említve a Meroni-ítéletet. Mindezt, valamint az EUMSZ 290-291. cikkeit hivatkozó harmadik, valamint az EUMSZ 114. cikkére koncentráló negyedik jogalap érvelését figyelembe véve nem túlzás kijelenteni, hogy az ESMA-ítélet megjelenését követő első szakirodalmi feldolgozások az ítélet forradalmi jellegét valamelyest túlértékelték. Alapvetően ez az ítélet is fenntartotta a korlátozott hatáskör-átruházás rendszerét. Emellett jelzi a pénzügyi terület jelentőségét az ügynökségesedés kapcsán, hogy ez ESMA-ítélet a pénzügyi szektorhoz kapcsolódó ESA-k hatáskör-átruházási dilemmáit vizsgálta meg.

Ha az előbbieket – a 2012-es ítéletet és annak hatását – Meroni 2.0-ként fogadjuk el, ahogyan arról fentebb volt is szó, akkor nemrég hoztak egy ítéletet, amely ehhez képest a *Meroni 2.1-ként értelmezhető*. Ez tovább finomította a hatáskör-delegáció kérdését, de nem volt akkora újdonság-értéke, mint az előbbiekben ismertetett ESMA-ügynek. QUELHAS hívja fel a figyelmet egy friss ítéletre, amely egy Franciaországban indult jogvita nyomán került az Európai Unió Bírósága elé.¹⁹⁴ A tagállami szinten 2017-ben indult *C-911/19. sz. ügyben*¹⁹⁵ (a továbbiakban: FBF-ítélet) a francia bankszövetség („Fédération bancaire française – FBF”) mint felperes, és a francia pénzügyi felügyeleti hatóság („Autorité de contrôle prudentiel et de résolution – ACPR”) mint alperes vettek részt. A francia közigazgatási bíraskodás legfelsőbb fóruma (az Államtanács – Conseil d’État) kezdeményezett 2019-ben előzetes döntéshozatali eljárást, ebben az eljárásban 2021 nyarán született ítélet az EUB előtt.

Ennek az ügynek a kérdése erőteljesen kötődik a *hard law vs. soft law* kérdéskörhöz, éppen ezért az erről a témáról szóló későbbi alfejezetben részletesebben kifejtésre fog kerülni a jelentősége az uniós *soft power* szempontjából. Itt pusztán a hatáskör-delegáció kérdésére szorítkozom. Az alapkérdés az ESA-rendeletek 16. cikkéhez kötődik. Utóbbi rendelkezés amely a pénzügyi területen újonnan létrehozott ESA-k – a konkrét ügyben az EBA érintett, úgyhogy innentől az EBA-rendeletre hivatkozom – által meghozható iránymutatások és ajánlások szabályozását tartalmazza.

¹⁹⁴ QUELHAS, Daniela (2022): The EBA Guidelines on Retail Banking Products’ Saga – Lessons from an Attempted Judicial Review of European Supervisory Authority-Guidelines. *EU Law Live – Weekend Edition*, 23 April, 2022.

¹⁹⁵ C-911/19. („Fédération bancaire française v. Autorité de contrôle prudentiel et de résolution”); ECLI:EU:C:2021:599

Az EBA soft law jogi kötőerejének kérdése, mint piacfelügyeleti dilemma úgy merült fel, hogy az FBF az Államtanácsnál az ACPR által átvett egyik EBA-iránymutatás megsemmisítését kérte, arra hivatkozással, hogy az iránymutatásnak érvényes jogalapja nincs, és az EBA túllépi saját hatáskörét az iránymutatások kibocsátásakor. Ennek megfelelően az előzetes döntéshozatali eljárás az EUMSZ. 263. és 267. cikkei – tehát a megsemmisítési eljárás és maga az előzetes döntéshozatali eljárás –, valamint az EBA-rendelet vonatkozó rendelkezése (16. cikk) érvényességének vizsgálatára irányult. A megsemmisítési perről és az előzetes döntéshozatali eljárásról fentebb már írtam.

Az ítélet több érdekes megállapítást tesz. A Bíróság határozatának 1) pontja az EUMSZ. 263. cikkel kapcsolatban kimondja, hogy a támadott EBA-iránymutatáshoz „hasonló jogi aktusok” nem képezhetik megsemmisítés iránti kereset tárgyát. A 2) és 4) pontok az előzetes döntéshozatali eljárás tekintetében arról rendelkeznek, hogy egyrészt az EUB-nak a 267. cikk szerint van hatásköre az „olyan jogi aktusok érvényességének vizsgálatára”, mint a támadott EBA-iránymutatás. Másrészt megállapítja az EUB, hogy az eljárás során nem sikerült olyan tényezőt feltárni, amely a támadott EBA-iránymutatás érvényességét érinthetné. Tehát az érvényesnek tekintendő.

A bíróság határozatának 3) pontja a következőképpen rendelkezik: *„Az uniós jog nem írja elő, hogy az uniós jogi aktus ellen irányuló jogellenességi kifogás nemzeti bíróság előtti elfogadhatósága attól a feltételtől függjön, hogy ezen aktus közvetlenül és személyében érintse azt a jogalanyt, aki e kifogásra hivatkozik.”*

Utóbbi a Plaumann-teszt által kijelölt vonal meghaladása bizonyos értelemben. A Plaumann-teszt¹⁹⁶ ugyanis kimondja: *„Olyan személyek, akik a határozatnak nem címzettjei, csak akkor tekinthetők személyesen érintettnek, ha a határozat valamely olyan jellegzetességük folytán érinti őket, amely csak rájuk jellemző, vagy olyan körülmények állnak fenn, amelyek – hasonlóan a címzett személyéhez – őket (mindenki mástól) megkülönböztetik.”* Ez elsősorban a 263. cikk szerinti megsemmisítési keresettel szemben támasztott követelményeken lazít valamelyest, igaz, az eredeti kritériumrendszeren már a Lisszaboni Szerződés nyomán az EUMSZ. 263. cikk (4) bekezdése, tehát az elsődleges jog is könnyített némileg, hiszen a fenti rendelkezés a következőképpen szól: *„Bármely természetes vagy jogi személy az első és második*

¹⁹⁶ Az integráció korai szakaszában, a 25/62. sz., Plaumann kontra Bizottság ügyben került lefektetésre.

bekezdésben említett feltételek mellett eljárást indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket.”

Mindezen eljárási jogi tárgyú döntések nyomán KRENN azt jegyzi meg, hogy illeszkedve a *Grimaldi*¹⁹⁷, a *Belgium kontra Bizottság*¹⁹⁸ és a *Balgarska Narodna Banka*¹⁹⁹ ügyek sorába, az FBF-ítélet kiteljesíti a soft law aktusoknak az előzetes döntéshozatali eljárásban való vizsgálhatóságának lehetőségét. KRENN e tekintetben szó szerint „nagyvonalúként” (*generous*) jellemzi a Bíróság által az FBF-ítéletben leírtakat. Pozitívumként említi, hogy ezzel a Bíróság ebben a kérdésben elmosza a különbséget soft és hard law között, amivel jelentős lyukakat töm be az EU jogrendjében.²⁰⁰

Hasonló következtetésre jut PETROPOULOU IONESCU is, aki még nem az ítélet, hanem Bobek főtanácsnok indítványa kapcsán fogalmazta meg abbéli reményét, hogy a fentebb már említett Grimaldi és Belgium kontra Bizottság ügyek, valamint az általa szintén idesorolt *Foto-Frost-ügy*²⁰¹ által megkezdett irányt teljesíti ki a Bíróság az FBF-ítéletben.²⁰²

CHAMON és DE ARRIBA-SELLIER az FBF-ítéletnek a hatáskör-delegáció szabályozására gyakorolt hatásait a fentebb bemutatott esetjogi lánc (Meroni-, Romano- és ESMA-ítéletek) sorába illesztve tárgyalják.²⁰³ Megállapítják, hogy az FBF-ítélet jelentős mértékben eltér annak irányvonalától, ugyanakkor lényegében ez a soft law aktusok vonatkozásában igaz „csak”. (Jelen sorok írója ezért nevezné inkább Meroni 2.1-nek mint Meroni 3.0-nak.) CHAMON és DE ARRIBA-SELLIER egészen pontosan azt írják, hogy az FBF-ítélet aláaknázza az ESMA-ítélet által lefeketett elveket, mivel jelentősen kiszélesíti az EU-ügynökségek diszkrecionális mérlegelési

¹⁹⁷ C-322/88. („Salvatore Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles”); ECLI:EU:C:1989:646.

¹⁹⁸ C-16/16 P („Belgium v. Bizottság”); ECLI:EU:C:2018:79

¹⁹⁹ C-501/18 („BT v. Balgarska Narodna Banka”); ECLI:EU:C:2021:249

²⁰⁰ KRENN, Christoph (2021): Declaring EU Soft Law Invalid: The Preliminary Reference Procedure Filling the Gap a Comment on Fédération Bancaire Française, ECJ, C-911/19.

Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4222959 (Letöltve: 2022. 10. 25.)

²⁰¹ C-314/85 („Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost”); ECLI:EU:C:1987:452

²⁰² PETROPOULOU IONESCU, Danai (2021): Habemus Legitimacy? The European Commission Opens Public Consultation for a Guidance Document. *European Journal of Risk Regulation*, 12. évf. 4. sz. pp. 861-865; p. 864

²⁰³ CHAMON, Merijn – DE ARRIBA-SELLIER, Nathan (2022): FBF: On the Justiciability of Soft Law and Broadening the Discretion of EU Agencies. *European Constitutional Law Review*, 8. évf. 2. sz. pp. 286-314; pp. 299-308

lehetőségeit („*undermines the principles set in ESMA and significantly widens the discretion that EU agencies may legally exercise*”).²⁰⁴

Utóbbi több évrre alapozzák, és ezen a ponton fontossá válik a konkrét EBA-iránymutatás is, pontosabban annak tárgya. A dokumentum az „*Iránymutatások a lakossági banki termékekkel kapcsolatos termékfelügyeleti és -irányítási intézkedésekről*”²⁰⁵ címmel és témakörben jelent meg. Fontos továbbá, hogy az EBA hatáskörgyakorlásával kapcsolatban az EBA-rendelet 1. cikk (3) bekezdése a következőket írja: „A Hatóság [az EBA] eljár továbbá a hitelintézetek, pénzügyi konglomerátumok, befektetési vállalkozások, a pénzforgalmi és az elektronikuspénz-kibocsátó intézmények tevékenységi területén olyan kérdésekkel kapcsolatban, amelyekre a (2) bekezdésben említett aktusok²⁰⁶ közvetlenül nem vonatkoznak, ideértve a vállalatirányítási, könyvvizsgálati és pénzügyi beszámolási kérdéseket is, amennyiben a Hatóság ezen intézkedései az említett aktusok hatékony és következetes alkalmazásának biztosításához szükségesek.”

A fenti rendelkezés szövegében tehát a dőlttel jelölt fordulat hatáskört biztosít az EBA részére vállalatirányítási (*corporate governance*) kérdésekben. CHAMON és DE ARRIBA-SELLIER ezzel kapcsolatban rámutatnak, hogy a termékfelügyelet- és irányítás (*product governance*) és a vállalatirányítás (*corporate governance*) nem ekvivalens fogalmak, és a Bíróság helytelenül kezeli őket akként. A termékirányítási kérdések egészen egyszerűen a MiFID II irányelv hatálya alá esnek, amely hatásköri alapon nem az EBA, hanem másik ügynökség (az ESMA) eljárását alapozza meg.²⁰⁷ Emellett a Bíróság a termékirányítást a kockázatkezeléssel (*risk management*) is összekeveri, hasonlóan tévesen, amikor a pénzügyi intézmények működési kockázatát a pénzügyi termékekben rejlő kockázatokkal azonosítja. Holott az utóbbiak esetében befektetői kockázatról beszélhetünk, amely lényegileg más dimenzió, mint a pénzügyi intézménynek a működése.²⁰⁸

²⁰⁴ CHAMON – DE ARRIBA-SELLIER (2022): *i.m.* pp. 308-313

²⁰⁵ EBA Iránymutatások a lakossági banki termékekkel kapcsolatos termékfelügyeleti és -irányítási intézkedésekről; EBA/GL/2015/18; 2016.03.22.

²⁰⁶ „A Hatóság az e rendelettel ráruházott hatáskörökkel összhangban a 2006/48/EK irányelv, a 2006/49/EK irányelv, a 2002/87/EK irányelv, az 1781/2006/EK rendelet, a 94/19/EK irányelv, továbbá – amennyiben e jogi aktusok alkalmazandók a hitelintézetekre, a pénzügyi intézményekre és az őket felügyelő hatáskörrel rendelkező hatóságokra – a 2005/60/EK irányelv, a 2002/65/EK irányelv, a 2007/64/EK irányelv és a 2009/110/EK irányelv vonatkozó részeinek hatályán belül, valamint az ezeken alapuló valamennyi irányelv, rendelet és határozat, és a Hatóságra feladatokat ruházó bármely további jogi kötőerővel bíró uniós aktus hatályán belül jár el.” (EBA-rendelet 1. cikk (2) bekezdése)

²⁰⁷ CHAMON – DE ARRIBA-SELLIER (2022): *i.m.* pp. 309-310

²⁰⁸ CHAMON – DE ARRIBA-SELLIER (2022): *i.m.* pp. 310-311

Az integrációelméletek dimenziójában felveti a *neo-funkcionalizmus* központi jelenségének, a *spillover* hatásnak a megjelenését a folyamatban. ARATÓ és KOLLER nyomán a *spillover* öt alfaját különböztetjük meg: funkcionális, politikai, intézményi, földrajzi és kulturális. Jelen esetben e sorok írója ezek közül a funkcionális és/vagy az intézményi *spillovert* kötné ehhez a helyzethez.²⁰⁹ A *funkcionális spillover* a *spillover* eredeti tartalma, mely arra utal, hogy az integráció a tagállamok bizonyos feladatait (funkcióit) átveszi, s mivel a különböző szakpolitikai területek egymástól elválaszthatatlanok, ezért egyre több funkció kerül közösségi szintre. Az *intézményi spillover* szerint egyenes következménye annak, hogy a funkciók és a politikai szereplők lojalitása közösségi szintre helyeződik, hogy növekednek a közösségi intézmények befolyásának kompetenciái.²¹⁰ NAVRACSICS MORAVCSIK nyomán a *spillovernek* csupán kettő fajtáját különbözteti meg: a funkcionális és a politikai *spillovert*. A funkcionális változat azt a folyamatot takarja, amikor az egyes szektorokon belüli befejezetlen integráció egy idő után az integráció befejezése felé nyomja a rendszert. A funkcionális *spillover* elsősorban a gazdasági integrációra vonatkozik. A *politikai spillover* institucionalista megközelítésben a fenti jeleséget a politikai intézményrendszerre is kiterjeszti. Jelen esetben az EUB közreműködésével az ESA-k helyet foglalnak el a tagállami pénzügyi felügyeletet által birtokolt tértől, az EKB pedig az Európai Bankunió segítségével teszi ugyanezt.²¹¹

Ami a Bíróság konkrét eljárását illeti az ügyben, CHAMON és DE ARRIBA-SELLIER több ponton is kritikát fogalmaz meg az EUB ítéletével kapcsolatban. Az előbbi bekezdésben tárgyaltakon belül megjegyzi, hogy a termékirányítás és kockázatkezelés közé egyenlőségjelet tevő érvelést alátámasztó ténybeli megerősítést az EBA és ACPR szolgáltatva – pontosan azon szervek, amelyeknek az ítélet ilyen irányú kimenetele érdekében állt. Mint írják, ez nagyon jó út affelé, hogy az EU ügynökségek maguk szabhassák meg a saját diszkrecionális döntéshozataluk határait.²¹² Emellett felróják azt is, hogy amit a Bíróság az EU ügynökségek feletti *szigorú bírói kontroll* („*stringent judicial review*”) címen hangsúlyoz a konkrét ítéletben, az pontosan a Bíróság itt megnyilvánuló nézőpontja miatt csökkentett értékű, hiszen a Bíróság által itt

²⁰⁹ ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015): *Európa utazása – Integrációtörténet*. Gondolat Kiadó, Budapest, p. 25

²¹⁰ ARATÓ – KOLLER (2015): *i.m.* pp. 25-26

²¹¹ NAVRACSICS Tibor (1997): *Az Európai Unió politikatudományi elemzése*. Korona Kiadó, Budapest; p. 18; valamint MORAVCSIK, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31. évf. 4. sz. pp. 473-524; p. 475

²¹² CHAMON – DE ARRIBA-SELLIER (2022): *i.m.* p. 311

felállított elvek rendszerére csökken a mérce.²¹³ Mindezen eddig ismertetett okokból adódik, hogy az FBF-ítélet nyomán, ahogy CHAMON és DE ARRIBA-SELLIER fogalmaznak, a Meroni-doktrína kissé Schrödinger macskájaként van jelen az európai közigazgatási jogban. („*As a result, the Meroni doctrine, however diminished, remain European administrative law’s own Schrödinger’s cat, that may be simultaneously considered both dead and alive.*” azaz „*Következésképpen a Meroni-doktrína bármennyire is megfogytakozott, továbbra is az európai közigazgatási jog egyedi Schrödinger macskája marad, amelyet szimultán tekinthetünk élőnek és holtak.*”)²¹⁴

I.5.4. Ügynökség-típusú szervek Magyarországon

Ami *Magyarországot* és az ügynökségeket illeti, ahogy már fentebb volt róla szó, csak a rendszerváltás óta létrehozott közigazgatási szerveket vizsgáljuk, mivel a tudományos közmegegyezés szerint a kritériumrendszernek megfelelő *relatív függetlenség* csak egy demokratikus jogállam kereti között értelmezhető.

BERÉNYI az autonomizálódással kapcsolatban azt írja, hogy a közigazgatási intézményesedésének lényegi ismérve a közigazgatás hierarchiájának megbontása, az adott szerv intézményi kiemelése a hierarchikus rendszerből, mindenek előtt a kormányzattól való függőségének megszüntetése vagy legalábbis erőteljes korlátozása. Elkülönült közigazgatási intézményről csak akkor beszélhetünk, ha ezen intézmény az államtól elkülönülve autonómiával, vagy legalábbis kvázi autonómiával rendelkezik.²¹⁵ BERÉNYI általános jelleggel – tehát nem konkrét jogszabályi kategóriaként, és nem is csak egy nemzeti közigazgatási rendszerhez kapcsolva – ilyen szervtípusoknak tekinti az ún. önállósult államigazgatási szerveket és a kvázi autonóm államigazgatási szerveket. Az előbbi típus korlátozott hierarchikus irányítást tesz lehetővé a központi kormányzat számára, míg az utóbbi esetében a jogi státusz kizárja a hierarchikus irányítást.²¹⁶

FAZEKAS is azon az állásponton van, hogy az 1989-es rendszerváltás óta vannak jelen az ún. *szabályozó hatóságok* a magyar közigazgatásban. FAZEKAS három elemből, illetve hatáskörből álló definíciót alkotott a magyar szabályozó hatóságok, (és jelenleg önálló

²¹³ CHAMON – DE ARRIBA-SELLIER (2022): *i.m.* p. 312

²¹⁴ CHAMON – DE ARRIBA-SELLIER (2022): *i.m.* p. 313

²¹⁵ BERÉNYI Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei.* Rejtjel Kiadó, Budapest. p. 254

²¹⁶ BERÉNYI (2003): *i.m.* pp. 297-302

szabályozó szervek) vonatkozásában. Az első ilyen a *hatósági döntések* meghozatala, továbbá közzététele (lsd. engedélyek), amelyek mellett, hogy a címzettet kötelezik, iránymutatást jelentenek a piac többi szereplője számára is. A második a *kvázi bírászkodás*, amikor is a hatóság kontradiktórius eljárásban hoz tipikusan testületi (kollektív) döntést. A harmadik hatáskört a *kvázi jogalkotásban* jelöli meg, mivel ezek a szervek elsősorban *soft law* normákat bocsátanak ki.²¹⁷

FAZEKAS egy későbbi írásában funkcionális szempontból az autonóm államigazgatási szervek és önálló szabályozó szervek – tehát tulajdonképpen a magyar ügynökségek, részletesen lsd. alább – szerepét az alábbi tevékenységekben foglalta össze: 1) Alkotmányos jogok és értékek védelme. 2) Kvázi bírósági és egyéb szabályozó hatáskörök. 3) Politikailag érzékeny szektorokban való aktivitás.²¹⁸

HAJNAL a *204/1992. sz. kormányhatározatot* hivatkozva, amely 1992 és 2006 között rendezte a szervtípusok kérdését. Az ott felsoroltak közül HAJNAL három csoportot: a) az Országos Hatáskörű Szerveket (OHSZ), b) a központi hivatalokat és c) a minisztériumi hivatalokat sorolja az ügynökségek közé.²¹⁹

Világosan látszik, hogy dogmatikailag ez nem fér össze sem az európai, sem a magyar jogban pillanatnyilag alkalmazott ügynökség-felfogással, sőt, a c) pont képében még bizonyos fokú önellentmondásba is kerül. 2006-ban megszületett a *központi közigazgatási szervekről, valamint a kormánytagok és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény* (rég *Ksztv.*), amelynek rendszeréből HAJNAL a kormányhivatalokat és a központi hivatalokat sorolja az ügynökségek közé. Paradox módon az autonóm államigazgatási szerveket viszont nem, mivel azok indokolása szerint „*az autonómiájuk mértéke miatt már kilógnak az ügynökség fogalom itt követett, és az európai diskurzusban is irányadó meghatározásából, hiszen nem a Kormány vagy valamely minisztérium alárendeltségében működnek*”.²²⁰ Ugyanakkor elismeri, hogy mégis ezek hasonlítanak a legjobban a fentebb már bemutatott amerikai független szabályozó

²¹⁷ FAZEKAS János (2013): Szabályozó hatóságok és önálló szabályozó szervek Magyarországon. In: FAZEKAS Mariann (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. ELTE, Budapest. Forrás: http://www.ajk.elte.hu/file/Uj_generacio_konf_kotet_2013.pdf (2019.11.01.); pp. 111-112

²¹⁸ FAZEKAS János (2014): Central administration. In: PATYI András – RIXER Ádám (szerk.): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Schenk Verlag, Passau, pp. 287-303; p. 3000

²¹⁹ HAJNAL (2011): *im.* pp. 60-61

²²⁰ HAJNAL (2011): *im.* pp. 61-62

hatóságokhoz,²²¹ vagyis fogalomhasználata és koncepciója erősen inkonzekvens, de még mindig a legpontosabb leírást adja erre az időszakra nézve.

Jelen disszertáció szerzője szerint 1992 és 2006 között leginkább talán a különös hatáskörű OHSZ-ek, 2006 és 2010 között pedig az autonóm államigazgatási szervek feleltek meg leginkább az ügynökség fogalmának. 2010 után, azaz az Alaptörvény által fémjelzett közjogi rendszerben pedig a jelenleg is hatályos új *Ksztv.*²²² hatályba lépésével az *önálló szabályozó szervek*²²³ töltik be ezt a szerepet, de mint látni fogjuk, ezt a képet tovább árnyalják a *Magyar Nemzeti Bank*, valamint a továbbra is létező *autonóm államigazgatási szerv* kategóriába sorolt intézmények. (Mindezek a fentebb ismertetett, FAZEKAS szerinti hármas kritériumrendszer szerint is megfelelnek a besorolásnak.)

A szerző véleménye szerint *Magyarországon* jelenleg a fentebb már említett, *Ksztv.* 1.§ (3) bek. szerinti *önálló szabályozó szerveket* tekintjük elsősorban ügynökségnek. A törvény hatálybalépésekor eredetileg három közigazgatási szerv tartozott ide: a) a *Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH)*, b) a *Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF)* és c) a *Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH)*.

Azonban 2013. október 1-jei hatállyal a PSZÁF teljes egészében beleolvadt a *Magyar Nemzeti Bankba (MNB)* amelyet szintén ügynökségnek tekintünk nagyrészt pontosan a PSZÁF átvétele miatt, mivel így már teljes mértékben megfelel a FAZEKAS szerinti hármas kritériumrendszernek. Ugyanis pénzügyi felügyeleti jogkörében eljárva hatósági döntéseket hoz és tesz közzé, emellett soft law dokumentumokat ad ki, tehát a kvázi jogalkotási funkció is megvalósul, valamint bizonyos szempontból a kvázi bíráskodás is megvalósul, a Pénzügyi Békéltető Testület tevékenysége által.

A közelmúltban azonban kettő olyan döntés is született a magyar közigazgatás átalakítására, amely az *önálló szabályozó szervek* körét bővítette egy-egy elemmel. Egyrészt 2022. július 01. hatállyal létrehozásra került a *Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága*, avagy *SZTFH* (*Ksztv.* 1. § (3) bek. c) pont), másrészt 2022. január 01. hatállyal az *Országos*

²²¹ HAJNAL (2011): *im.* p. 62

²²² A központi közigazgatási szervekről, valamint a kormánytagok és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.

²²³ Lsd.: Alaptörvény 23. cikk és hatályos *Ksztv.* 1.§ (3) bek.

Atomenergia Hivatal, avagy *OAH* (Ksztv. 1. § (3) bek. d) pont) is önálló szabályozó szervvé alakul korábbi kormányhivatai státuszából.

Ami a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságát illeti, érdemes behatóbban megvizsgálni, hogy egymástól egyébként meglehetősen eltérő területek szabályozása került ezen szerv hatáskörébe. A vonatkozó jogszabály, tehát a *Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságáról szóló 2021. évi XXXII. törvény* (a továbbiakban: SZTFHtv.) 1. § (1)-(2). bekezdések szerint idetartozik: 1) a dohánytermék-kiskereskedelem felügyelete; 2) az önálló bírósági végrehajtói szervezetrendszer – a Magyar Bírósági Végrehajtói Kart is ideértve – felügyelete; 3) a szerencsejáték-felügyelet; 4) a felszámolói szervezetek felügyelete; 5) az elektronikus információs rendszerek védelméhez szükséges poszt-quantumtitkosítással kapcsolatos felügyelet; 6) a bányafelügyeleti és állami földtani feladatok ellátása; valamint 7) a koncessziós szerződések megkötésére irányuló, az állam nevében lefolytatandó eljárásokkal kapcsolatos feladatok ellátása.

Ezzel egy olyan csúcsszerv jött létre, amelynek jelen kell lennie egy ügynökséghez képest meglehetősen szerteágazó területeken, amelyek alapesetben nem érintkeznek egymással, és eléggé eltérő szaktudást illetve iparági tájékozottságot követelnek meg az SZTFH személyi állományától – még ha nyilvánvalóan az SZTFH belső szervezeti egységek szintjén, és így a személyi állományt tekintve specializálódik is az egyes területekre. Ha megnézzük a magyar ügynökség-típusú szerveket – tehát ahogy ebben a fejezetben is írom, az önálló szabályozó szerveket, autonóm államigazgatási szerveket és az MNB-t –, ezek általában egy speciális területtel foglalkoznak. Így első pillantásra az SZTFH egy közigazgatás-tudományi nonszensznek tűnhet, de mindenképpen kilóg az ügynökség-típusú szervek közül. Ezen szervek közös jellemzője volt az SZTFH megjelenéséig, hogy csak egy területet felügyeltek. Itt viszont számos egymástól meglehetősen távol álló terület került egyazon szerv hatáskörébe, amely hatékonysági dilemmákhoz vezethet.

Ami az Országos Atomenergia Hivatalt illeti, az OAH saját honlapján azt emeli ki a besorolás-változás szakmai indokaként, hogy „A jogszabálmódosítás következtében *erősödik a nukleáris biztonságért felelős regulátor szervezeti függetlensége*, ennek megfelelően maga határozza meg szervezeti struktúráját a törvény adta kereteken belül, továbbá a rendelkezésre álló költségvetési keret figyelembevételével maga határozza meg az alaplétszámát.” Emellett a

rendeletalkotás lehetőségének és a közvetlenül az Országgyűlés általi elszámoltatás tényének jelentőségét is kiemeli.²²⁴

Az előzőek alapján, a szerző véleménye szerint történeti síkon nem igazán lehetséges párhuzamokat vonni az Európai Unió és az évtizedeken át kommunista uralom alatt álló Magyarország ügynökségeinek fejlődése között. Így tehát ebben az összehasonlításban gyakorlatilag csak a különbségek, vagy még inkább az össze nem mérhető eltérések rajzolódnak ki.

Amennyiben elfogadjuk az *autonóm államigazgatási szervek* ügynökségi mivoltát 2010 után is – és ez indokolt, hiszen 2006–2010 között ezek feleltek meg leginkább a kategóriának –, úgy ezeket, jelenleg a Ksztv. 1.§ (6) bekezdésében alatt felsorolt szerveket is ide kell vennünk. Ezek jelenleg: a) a *Közbeszerzési Hatóság (KBH)*, b) az *Integritás Hatóság*, c) a *Gazdasági Versenyhivatal (GVH)*, d) a *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH)* és e) a *Nemzeti Választási Iroda (NVI)*.

Ha funkcionális szempontok szerint hasonlítjuk össze az európai uniós és a magyar ügynökségeket, akkor alapvetően azt a következtetést vonhatjuk le, hogy kevés kivétellel – amely kivételek elsősorban a Bizottsággal szorosabb alárendeltségi viszonyban levő európai uniós ügynökségekben manifesztálódnak – az ügynökségeket általában olyan területek felügyeletére, szabályozására, ritkábban menedzselésére hozzák létre, ahol a közjó szempontjából kívánatos bizonyos fokú távolságtartás a központi jogalkotótól és a központi igazgatás „*departmental*” jellegű területeitől. Erre lehet indok akár a felügyelt terület kiemelt gazdasági és/vagy politikai súlya, amilyen mondjuk a média vagy a pénzügyi szektor, illetve az energetikai szektor, vagy akár a tevékenységnek a központi kormányzat befolyásától mentes végzéséhez fűződő egyéb érdek, ilyen lehet többek között az anti-diszkriminációs tevékenység, vagy a választások, népszavazások lebonyolítása.

Végül szót kell ejtenünk azon magyar szervekről, amelyek nevükben hordozzák az „ügynökség” kifejezést, az itt felállított fogalomrendszer szerint azonban mégsem minősülnek annak. Ezekben az esetekben ugyanis a lingvisztikai és a közigazgatás-tudományi alapokról kiindulva eltérő eredményt kapunk. Ugyanakkor szükséges megjegyezni, hogy bár jelenleg nincs

²²⁴ Lsd.:

<https://www.haea.gov.hu/web/v3/oahportal.nsf/web?OpenAgent&article=news&uid=D33CE713415348E6C125878A0032862A> (Letöltve: 2022.10.24.)

– és eddig nem is volt – olyan, ügynökségnek minősíthető szerv Magyarországon, amely nevében hordozta a kifejezést, elvi szinten semmi nem zárja ki, hogy a jövőben esetlegesen létrejöjjön egy ilyen entitás.

Néhány konkrét példát mutatunk be e fogalmi diszkrepancia illusztrálására. Kiváló példa a *Magyar Turisztikai Ügynökség Zrt. (MTÜ)*. Az MTÜ feladat- és hatásköreit kormányrendelet²²⁵ határozza meg, amelyeket a honlapjuk²²⁶ is részletesen ismertet. A fenti kormányrendelet 3. § alapján: „(1) A turizmusért felelős miniszter a turisztikai ügynökségen keresztül összehangolja Magyarország turisztikai tevékenységének körében a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek munkáját, meghatározza a turisztikai és a turisztikai fejlesztésre vonatkozó feladatok ellátását és annak módját. (2) A turisztikai ügynökség (1) bekezdés szerinti hatásköre nem terjed ki az irányító hatósági feladatokat ellátó minisztériumi szervezeti egységek feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésekre.” Ebből kiemelendő a (2) bekezdés, amely világossá teszi, hogy az MTÜ nem rendelkezik hatósági jogkörökkel. Alapvetően a turisztikáért felelős miniszter felé tartozik javaslattétellel a kormányrendelet 4. §-ban foglalt tárgykörökben (a teljesség igénye nélkül: a magyar turizmussal összefüggő kommunikációs és marketingtevékenység, Magyarország turisztikai arculatának kialakítása, a turisztika területére tartozó stratégiai dokumentumok kidolgozásában való részvétel, turisztikai képzésfejlesztés stb.) A FAZEKAS által meghatározott hármas kritériumrendszer egyetlen pontját sem teljesíti. Igaz jellegét tekintve *non-departmental*, szervezeti formája ugyanakkor Zrt., amely a HAJNAL által citált angolszász definíció szerint ugyan nem zárna ki az ügynökségi jelleget, ha non-profit lenne, azonban sem a nevében, sem a cégkivonatában²²⁷ nincs ilyesmi feltüntetve.

Hasonlóan jó példa a *Magyar Divat & Design Ügynökség Nonprofit Zrt. (Hungarian Fashion and Design Agency – HFDA)*, amely az MTÜ leányvállalataként került megalapításra, egy kormányhatározat²²⁸ nyomán. A fenti kormányhatározat 1-2. pontjai értelmében a HFDA feladatkörét „a magyar divat- és designipar átfogó megújítása” és a „hazai turisztikai marketing- és kommunikációs feladatok ellátása” körébe tartozó feladatok jelentik. A

²²⁵ A Magyar Turisztikai Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság turizmussal és vendéglátással kapcsolatos egyes feladatainak meghatározásáról szóló 61/2017. (III. 20.) Korm. Rendelet.

²²⁶ Lsd.: <https://mtu.gov.hu/cikkek/tevekenysegunk> (2019.11.18.)

²²⁷ Lsd.: <https://www.e-cegjegyzek.hu/?cegadatlap/0110041364/TaroltCegkivonat> (2019.11.18.)

²²⁸ A magyar divat- és designipar fejlesztésével kapcsolatos feladatok, valamint a turisztikai marketing- és kommunikációs feladatok ellátásáról szóló 1022/2018. (II. 6.) Korm. határozat.

honlapjukon²²⁹ mindez részletesebben kifejtve megtalálható. Itt sem találunk semmi olyan jellegű feladat- vagy hatáskört, amely a FAZEKAS-féle kritériumrendszernek megfelelne. A *non-departmental* jelleg itt is megvan, valamint itt a non-profit jelleg is adott, ugyanakkor önmagában ez még nem teszi ügynökséggé.

A fenti két példával tehát azt illusztráltuk, hogy az „ügynökség” szó feltüntetés egy szerv, vagy állami vállalat esetében még nem teszi az adott entitást feltétlenül ügynökséggé, és *vice versa*, ugyanis minden esetben a közigazgatás-tudományi definíciók filterén keresztül kell ezt a kérdést megválaszolni.

I.6. KÖVETKEZTETÉSEK

A 2008-as gazdasági-pénzügyi válság nyomán paradigmaticus változások történtek, amelyek a piac önszabályozó képességébe vetett hit neoliberais eszméjének válsága nyomán következtek be. A gazdaságsszabályozás területén a neoliberais paradigma helyét az állami beavatkozásba és az erős intézményekbe bizalmat helyező *institucionalista megközelítések* vették át. Ennek a közgazdasági megközelítésnek a közigazgatás-tudományi lecsapódása a piacközpontú New Public Management-től való eltávolodás – amely a válságkezelés éveiben még kimondottan látványos volt – és az egyéb megközelítések, így a klasszikus weberi bürokrácia-elképzelést és a NPM változatlanul érvényes elemeit szintetizáló *neo-weberi állammodell* felé való fordulás.

Az institucionalista megközelítés a közigazgatás gyakorlatában különféle szervtípusokban testesül meg. A vizsgálatunk szempontjából kiemelt fontosságú *ügynökség-típusú szervekkel* kapcsolatban terminológiai pluralitás uralkodik a nemzetközi, uniós és magyar szakirodalomban, ugyanakkor igazán szabatos és teljes definíciót nem könnyű találni. Több olyan *definíciót* is ismertettem amelyek egymás mellett jól megférve, aránylag megbízhatóan adják vissza ennek a (közigazgatási) szervtípusnak a lényegét. Mivel vizsgálatunk elsősorban az európai uniós és a magyar pénzügyi felügyeleti ügynökségekre terjed ki, így az ezeket leíró definíciókat részesítettem előnyben. Ugyanakkor a fogalom és így a definíció is nem kis mértékben a tágabban vett angolszász világból származik.

A tisztán lingvisztikai vagy tisztán jogszabályi alapú megközelítésnek nincs helye (értsd: nem feltétlenül az az ügynökség, amelyet annak hívnak), hanem csakis a *komplex közigazgatás-*

²²⁹ Lsd.: <https://hfda.hu/hu/cikkek/hfda-819> (2019.11.18.)

tudományi definícióknak van létjogosultsága. A szintetizált EU-ügynökség definíciója a jogi személyiséggel, relatív függetlenséggel és állandó szervezettel rendelkező szerv, amelyet egy meghatározott feladat végrehajtására hoznak létre a másodlagos uniós jog által. A magyar ügynökségekre is igaz az önálló jogi személyiség, a relatív függetlenség és az állandó szervezet kritériuma. Ezt egészíti ki az ügynökségek három funkciójának (kvázi jogalkotás, hatósági döntések meghozatala és kvázi bíraskodás) keveredése. Ugyanakkor az angolszász definíciók szintén hasznosak, amennyiben az ügynökségeket mint politikai vállalkozókként értelmezzük vagy ebből a körből csak a for-profit gazdasági társaságokat zárjuk ki abból. Minden esetben megkerülhetetlen ugyanakkor az ún. *non-departmental* jelleg, amely a minisztérium struktúráról (és a kormánytól való relatív függetlenséget jelöli), az EU ügynökségek esetében pedig a *non-treaty body* jelleg, amely az elsődleges jogban való explicit jogalap hiányára, egyúttal az ágazati széttöredezettségre is utal.

Az európai uniós ügynökségek száma az 1970-es évek óta folyamatosan nő és hatásköreik is egyre erősebbé válnak. Ezt a folyamatot a „*mushrooming of agencies*” kifejezéssel illelhetjük. Utóbbi jelöli az ügynökségek és azok hatásköreinek gomba-mód történő szaporodását. Ez a folyamat párhuzamos az *európaizáció* tendenciájával. Az uniós decentralizált ügynökségek az *uniós jog közvetlen végrehajtását* képviselő szervezeti keret részét képezik. A 2008-as gazdasági válságra adott reakcióként több uniós pénzügyi felügyeleti ügynökség is létrejött. Ez viszont az integráció kezdetei óta veti fel az ilyen jellegű szervekre való hatáskör-átruházás korlátait.

Az Európai Unió Bíróságának (korábban Európai Bíróság) vonatkozó esetjoga alakította ezen korlátokat. A *Meróni-doktrínaként ismert modell* az integráció kezdeti időszakától (az 1950-es évektől) fogva határozta meg ennek kereteit – egyéb ítéletek, mint amilyen a Romano-ügy is, nagyrészt csak kiegészítették a Meróni-ítéletet, annak koncepcióján azonban nem változtatottak. A 2010-es évektől kezdve azonban ezen igen szigorú kritériumrendszer fellazításának lehetünk tanúi. Kiemelendő itt az ESMA-ítélet, amely már a 2010-es évek közepén egy Meróni 2.0 képében sokkal enyhébb kritériumrendszert fogalmazott meg, ragaszkodva a korlátozott hatáskör-átruházás rendszeréhez. Ezt az irányt vitte tovább az FBF-ítélet, amely 2021 nyarán az uniós pénzügyi felügyeleti ügynökségek által kibocsátott *soft law* bírósági felülvizsgálhatóságát bővítette ki.

A magyar ügynökségek fejlődési modellje ettől némileg eltérő a történelmi fejlődés okán, bár hasonló módon az ügynökségek száma és szerepe növekvő tendenciát mutat. A fentebb már említett *non-departmental-jelleg* csak a rendszerváltás óta értelmezhető, az azt megelőző rendszerekben nem az. Éppen ezért az 1990 utáni közigazgatási kategóriákkal dolgozunk. A jelenleg hatályos Ksztv. rendszerében leginkább az *önálló szabályozó szervek*, másodlagosan az *autonóm államigazgatási szervek* tartoznak ide, valamint a *Magyar Nemzeti Bank* is, amely azonban külön törvény hatálya alá esik.

Az ügynökségesedés folyamata alapvetően lényeges változást ír le, amely mind uniós mind magyar szinten együtt jár a relatív függetlenséggel bíró piacsabályozási és piacfelügyeleti szervek megerősödésével. Ez sok esetben válságkezelési jelenségként tűnt fel, amelynek az egyik legjellemzőbb példája a 2008-as pénzügyi válságra válaszként adott ügynökségesedési hullám. Az ágazatspecifikus fellépés különösen kiemelt lehet olyan területeken amelyek speciális szaktudást igényelnek, ilyen a pénzpiacok felügyelete és szabályozása.

II.

AZ EURÓPAI UNIÓS ÉS A MAGYAR PÉNZÜGYI FELÜGYELET FEJLŐDÉSTÖRTÉNETE ÉS AKTUÁLIS KIHÍVÁSAI

II.1. BEVEZETÉS

A disszertáció jelen fejezetében nagyjából az Európai Unió, érintőlegesen pedig a rendszerváltás utáni Magyarország pénzügyi felügyeletének rövid történetét ismertetjük, egészen napjainkig, különös tekintettel az európai pénzügyi felügyeleti ügynökségek és az Európai Bankunió létrejöttére. Ezt követően rátérünk az uniós és a hazai pénzügyi felügyelet előtt álló, illetve ahhoz kapcsolódó legfontosabb kihívások részletesebb ismertetésére.

A disszertáció általános célkitűzése ugyanis, hogy az *ügynökségek* és az *ügynökségesedés* jelenségét és természetét a 2008-as pénzügyi-gazdasági válságot követő fejlemények részletes ismertetésével mutassa be. Jelen bevezetőben röviden felvázoljuk a közpénzügyek és a pénzügyi közvetítőrendszer, ehhez kapcsolódóan pedig a pénzügyi szabályozás és felügyelet jelentőségét, mielőtt az előbbi bekezdésben említett témákra rátérnénk.

A *közpénzügyek* (avagy pénzügyi viszonyok) olyan pénzmozgással járó kapcsolatok, amelyek legfontosabb jellemzői, hogy a) a pénzeszközök mozgását a közhatalommal rendelkező testületek – állam, illetve önkormányzatok – szabályozzák; b) a közfeladatok ellátása, a közszükségletek kielégítése érdekében; c) mindez a GDP egy jelentős részének központosításával valósul meg; és d) a központosított eszközöket az államháztartás alrendszerei útján újraelosztják.²³⁰ A *közpénzügyi rendszer* két jól elkülöníthető részre osztható: 1) az *államháztartásra* – annak alrendszereivel, amelyek jelenleg a központi és az önkormányzati alrendszerek, 2010. január 1. előtt a társadalombiztosítás és az elkülönített pénzalapok is külön alrendszereket képeztek; és 2) a *magánszférára* – amelybe a természetes személyek és a vállalkozások tartoznak.²³¹ A közpénzügyi rendszer tehát gyakorlatilag felöleli a gazdálkodó

²³⁰ FÖLDES Gábor – SIMON István (2007): *A pénzügyi rendszer és a pénzügyi politika*. In: SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog I.*, Osiris Kiadó, Budapest, pp. 25-37; p. 29

²³¹ FÖLDES – SIMON (2007): *i.m.* p. 31

szervezetek teljességét. (Ehhez képest az ún. *pénzügyi szektor (bankszektor)* csak a finanszírozási műveletekben vesz részt, pénzteremtés, illetve közvetítői szerep által.²³²)

DEÁK is egyrészt a *köz- és magánpénzügyek* szétválasztását hangsúlyozza. Ezen túlmenően a pénzügyi jogot egyrészt *fiskális* és *nem-fiskális* területekre osztja fel, a közpénzügyi jogként meghatározott pénzügyi jog területét pedig négy területre osztja, ezek: 1) közkiadási jog; 2) közbevételi jog; 3) monetáris irányítási jog; és 4) nemzetközi pénzügyi jog.²³³

A (köz)pénzügyi rendszer szabályozásának céljait és a szabályozás módszereit a *pénzügyi politika* határozza meg, amely meghatározott célok, eszközök és intézmények összessége. A pénzügyi politika tágabb a gazdaságpolitikánál, mivel egyéb politikák (mint a környezetvédelem, kultúrpolitika, szociálpolitika stb.) területére is kiterjed; valamint nem szakítható ki nemzetközi kontextusából.²³⁴ A *pénzügyi piac* a pénz keresletének és kínálatának találkozását biztosító intézmény, egyben a jövedelem ideiglenes újraelosztásának intézménye. A pénzügyi piac közjogi szabályozásának célja a pénzügyi rendszer válságmentes működésének elősegítése (rendszerbiztonság), a megtakarítók védelme (fogyasztóvédelem) és a piac hatékony működésének ösztönzése, beleértve a versenyképesség feltételeinek biztosítását is.²³⁵ (Itt visszautalunk a korábbi fejezetben már részletezett RODRIK-féle intézményi mátrixra, amelynek ismertetésével az intézmények négyféle lényeges funkcióját emeltük ki.²³⁶)

A pénzügyi piacok szabályozása alatt értünk egyrésztől *strukturális szabályozást*, amely a szó valódi és átvitt értelmében vett határok felállítását jelenti; másrésztől *prudenciális szabályozást*, amely a prudens működést biztosítja, vagyis az állam vagy adott esetben egy szupranacionális szint (így az EU) által jogszabályba foglalt és ezáltal kötelezővé tett szakmai

²³² BÁNFI Tamás (szerk.) et al. (2009): *Pénzügytan*. Tanszék Kft., Budapest, pp. 32-33

²³³ DEÁK Dániel (2022): A pénzügyi jog alapjai. In: KÁLMÁN János (szerk.): *A pénzügyi jog alapintézményei*. ORAC, Budapest; pp. 21-54; pp. 22-28

²³⁴ FÖLDES – SIMON (2007): *i.m.* pp. 31-32

²³⁵ FÖLDES – SIMON (2007): *i.m.* pp. 35-36

²³⁶ Úgy mint: 1) A tulajdonjog védelmét és a szerződéses kötelezettségek betartását garantáló intézmények (market creating institutions). 2) A piac szabályozásához kötődő intézmények (market regulating institutions), amelyek a piaci kudarcokat (externáliák, információs aszimmetriák, méretgazdaságosság versenykorlátozó hatásai) hivatottak kezelni. 3) A stabilizációt szolgáló intézmények (market stabilizing institutions), amelyek célja a stabil gazdasági környezet biztosítása (árstabilitás fenntartása, makrogazdasági volatilitás csökkentése). 4) A legitimációs intézmények (market legitimizing institutions), amelyek a piacgazdaság felsőbbrendűségének tényleges megvalósulását segítik elő a társadalombiztosítás, a szociális rendszer, az újraelosztás, a vitarendezés eszközei által. Lsd.: RODRIK, Dani – SUBRAMANIAN, Arvind (2003): *The Primacy of Institutions (and What This Does and Does Not Mean)*. Finance and Development, 40. évf. 6. sz. pp. 31-34; a magyar nyelvbe hitelesen átültetve LENTNER Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest; pp. 28-29 által.

standardok és követelmények betartatását, elsősorban az üzemi jellegű (banküzemi) és a fizetőképességgel összefüggő kérdésekben.²³⁷ A szabályozás körébe tartoznak: 1) az engedélyezés és a *felügyelet*; 2) a piac szerkezetének szabályozása; 3) a funkcionális szabályozás; 4) a szervezet- és üzemszabályozás; 5) a *fogyasztóvédelem*; és 6) az információszabályozás.²³⁸

A fentiekből levezethető tehát, hogy a megfelelő pénzügyi felügyelet és fogyasztóvédelem biztosítása végső soron a pénzügyi politika, és ezáltal az általános politikaalkotás egyik sarokköve kell legyen. Különösen igaz ez a 2008-as pénzügyi-gazdasági válságot követő világban. (A válság közgazdaság- és közigazgatás-tudományi hatásainak bemutatása a disszertáció egy korábbi fejezetének képezték tárgyát.)

II.2. AZ EURÓPAI UNIÓS PÉNZÜGYI FELÜGYELET TÖRTÉNETE

II.2.1. Az európai uniós pénzügyi felügyelet a válság előtt

A pénzügyi szektor hosszú időn keresztül nem állt a Bizottság érdeklődésének középpontjában, elsődlegesen azért, mert a tagállamok számára túlságosan érzékeny területet jelentett mint nemzeti szuverenitásuk egy különösen lényeges része.²³⁹ Vagyis a terület hosszú ideig erősen alulszabályozott volt más uniós szakpolitikákhoz, mint a versenypolitikához vagy az állami támogatásokkal kapcsolatos politikához képest. (Kronológiailag az első releváns jogforrás az 1977-es első bankkoordinációs irányelv.)

Ezzel együtt a monetáris unió kezdetektől fogva szerepelt az Európai Unió (illetve akkor még Európai Közösségek) célkitűzései között, amely mellett fokozatosan jelent meg, mint célkitűzés a *pénzügyi szektor integrációja*. Utóbbi célkitűzésnek azonban még elsősorban a piaci integráció volt a célja, és csak másodsorban, legelőször a *Fehér Könyvben* bukkant fel a pénzügyi fogyasztóvédelem. A *Pénzpiaci Szolgáltatási Akciótervben* már komoly harmonizációs törekvések jelentek meg, az 1999-ben kiadott dokumentum 2005-re az Európai Közösségek egységes pénzpiacának megteremtését tűzte ki célul.²⁴⁰

²³⁷ SIMON István (2007): *A pénzügyi piac joga*. In: SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog I.*, Osiris Kiadó, Budapest, pp. 288-343; pp. 293-294

²³⁸ SIMON (2007): *i.m.* pp. 295-296

²³⁹ HEINZ Ottó (2011): *A pénzügyi szolgáltatások integrációja*. In: KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. CompLex Kiadó, Budapest, pp. 467-486; p. 469

²⁴⁰ HEINZ (2011): *i.m.* pp. 470-472

Az Európai Közösségek pénzügyi felügyeleti mechanizmusa abban a formában, ahogy közvetlenül a válság előtt létezett, körülbelül másfél évtizeddel ezelőtt alapozódott meg. Nagy szerepe volt ebben az ún. *Lámfalussy-jelentésnek* (amelyet a fenti Akciótervhez szervesen kapcsolódó jogi dokumentumként szokás emlegetni²⁴¹). Utóbbi a 2000-es évek elején egy *négyszintű szabályozás* felállítását javasolta az EK döntéshozói számára.²⁴²

Az első szintet az alapelveket lefektető rendeletek és határozatok, a másodikat az ezeket kibontó és technikai normákon keresztül alkalmazhatóvá tevő rendeletek és határozatok alkották, a harmadikat pedig az utóbbi kettőhöz tartozó konvergencia-mechanizmusok, amelyek azok implementációját voltak hivatottak elősegíteni. A negyedik szintet elsősorban a Bizottságnak az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ) 226. cikke (ma az EUMSZ 258. cikke) alapján indított kötelezettségzegési eljárásai adták.²⁴³

A fenti tagolás szerinti harmadik szint keretein belül került felállításra 2001-ben az Európai Értékpapír-piaci Szabályozók Bizottsága (*Committee of European Securities Regulators – CESR*), majd a pozitív tapasztalatok nyomán 2004-ben a bankszabályozás területén az Európai Bankfelügyelők Bizottsága (*Committee of European Banking Regulators – CEBS*) és a biztosítók vonatkozásában az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-felügyeleti Bizottsága (*Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors – CEIOPS*). Ezek a bizottságok még nem rendelkeztek önálló jogi személyiséggel, és csak *soft law* normák kibocsátására voltak feljogosítva. Jogalapjuk pedig csupán a Bizottság egy-egy határozata volt.²⁴⁴

A jogi személyiség kérdését egy kicsit részletezve megemlítendő, hogy ahogyan VAN CLEYNENBREUGEL is írja, a gazdasági válság előtt a CESR, a CEBS és a CEIOPS az európai uniós jog szerint nem rendelkeztek jogi személyiséggel, a tagállamok joga szerint viszont igen. Ezt a meglehetősen paradox helyzetet jogtechnikailag az tette lehetővé, hogy uniós jogalapjuk

²⁴¹ HEINZ (2011): *i.m.* p. 470

²⁴² CLEYNENBREUGEL (2012): *i.m.* p. 233; valamint: LAMFALUSSY, Christophe – MAES, Ivo – PÉTERS, Sabine (2014): *Lámfalussy Sándor, az Euró Bőlcse*; Matthias Corvinus Collegium – Tihanyi Alapítvány, Budapest, pp. 133-150

²⁴³ CLEYNENBREUGEL (2012): *i.m.* pp. 233-234; valamint: CSÜRÖS Gabriella (2015): *Uniós pénzügyek. Az európai integráció fejlődésének pénzügyi jogi vizsgálata*. HVG-ORAC, Budapest; p. 281; valamint: GLAVANITS Judit (2017): A pénzügyi piac szabályozásának és felügyeletének új irányai. In: KÁLMÁN János (szerk.): *Állam – Válság – Pénzügyek*, Gondolat Kiadó, Budapest; pp. 98-131; p. 126

²⁴⁴ CLEYNENBREUGEL (2012): *i.m.* Uo.

csupán a Bizottság egy-egy határozata volt, de a tagállamok saját nemzeti jogukba inkorporálták őket, így az egyes nemzeti jogok szerint elnyerték a jogi személyiséget.²⁴⁵

A stabil bankszektor, amely az Európai Unió és annak belső piaca működése szempontjából esszenciális jelentőségű, a tagállamok szempontjából úgyszintén, jól működő bankfelügyeleti rendszer nélkül nem jöhet létre. Ezért kiemelten hangsúlyos kérdés a bankfelügyelet jogi – közigazgatási jogi, pénzügyi jogi – szabályozása. Emellett az itt alkalmazott megoldások adott esetben alapul szolgálhatnak majd más komplex szektorok (úgy mint a hálózatos iparágak) szabályozásához is.

Az *egységes közösségi bankszektor* létrehozása az 1970-es évek közepén kezdődött, mivel eddigre jutottak el az integrációs törekvések arra a szintre, hogy ez lehetségessé vált. Az *első bankkoordinációs irányelvet* 1977-ben bocsátották ki, amely már a tagállami szabályozások harmonizálását tűzte ki célul maga elé, mindenekelőtt a bankok és hitelintézetek közösségbeli alapításának szabadságát biztosítandó. Hatálya alatt a „*hazai ellenőrzés elve*” érvényesült, ami azt jelenti, hogy a bankoknak, ha a Közösség egy másik tagállamában kívántak működni, akkor bár az engedélyt az utóbbi tagállam illetékes hatóságai adták ki, de működésüket utána már az eredeti bejegyzés helye szerinti illetékes hatóságok ellenőrizték. 1989-ben a *második bankkoordinációs irányelv* tette lehetővé, hogy ha egy közösségi tagállamban engedélyezték egy adott bank működését, az utána bármely másik tagállamban működhetett anélkül, hogy ottani engedélyért kellett volna folyamodnia („*single passport elv*”). A két irányelvet 2000-ben egy irányelvbe foglalták.²⁴⁶

Utóbbit váltotta fel 2006-ban a *hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról szóló 2006/48/EK irányelv*, valamint a *befektetési vállalkozások és a hitelintézetek tőkemegfeleléséről szóló 2006/49/EK irányelv*. Az előbbi határozza meg, hogy a Közösségen belüli másik tagállamban való működés megkezdése előtt a bejegyzés szerinti ország hatóságaival kell kapcsolatba lépnie, amelyek felveszik a célország illetékes hatóságaival a kapcsolatot. A felügyeletet a működés megkezdése után bejegyzés szerinti és a másik ország illetékes hatóságai együttműködésben végzik. Mindkét irányelv tartalmaz relatíve szigorú

²⁴⁵ CLEYNENBREUGEL (2012): *i.m.* p. 235; CSÜRÖS (2015): *i.m.* Uo.

²⁴⁶ HEINZ (2011): *i.m.* pp. 472-473; CSÜRÖS (2015): *i.m.* Uo.; bővebben lsd.: MOURLON-DRUOL, Emmanuel (2016): Banking Union in Historical Perspective: The Initiative of the European Commission in the 1960s–1970s. *Journal of Common Market Studies*, 54. évf. 4. sz. pp. 913-927

prudenciális szabályokat (elsősorban a tőke megfelelés és a kockázatvállalás területén). A rendelkezések érvényesülését ekkor részben maga a Bizottság, részben a Bizottság egy külön határozatával (2004/5/EK határozat) felállított *Európai Bankfelügyeleti Hatóság* biztosította. (Itt szükséges megjegyezni, hogy az uniós bankszabályozás folyamatosan követte az Unió intézményrendszerétől független Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság ajánlásait, utóbbi irányelvek a 2004-es Bazel II Egyezmény nyomán születtek.)²⁴⁷ Az említett két irányelvet 2013-ban hatályon kívül helyezte a *hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről szóló 2013/36/EU irányelv* (CRD IV irányelv), amely már a válság tanulságait feldolgozó uniós jogalkotás terméke. Szintén ekkor született meg a *hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről szóló 575/2013/EU rendelet* (CRR rendelet).

A válság előtt több speciális területen született uniós szintű szabályozás a bankok vonatkozásában. Ezek közül kiemelendő a *fogyasztóvédelem* és a *hitelezővédelem*, mint a korabeli bizottsági szakpolitika két fontos célkitűzése. Az előbbi területen belül szabályozták többek között a betétesek és befektetők védelmét (betétvédelem), a bankok adatkezelési standardjait, valamint kiterjesztették az általános bankszabályozás hatályát az elektronikus pénzkibocsátó intézetekre is. Az utóbbi területen kiemelendők a máig hatályos Csődrendelet (1346/2000/EK rendelet a fizetéképtelenségi eljárásról), Felszámolási Irányelv (2001/24/EK irányelv a hitelintézetek reorganizációjáról és felszámolásáról), valamint Hitelbiztosítéki Irányelv (2002/47/EK irányelv a pénzügyi biztosítékokról szóló megállapodásokról.)²⁴⁸

II.2.2. A pénzügyi felügyeleti ügynökségek létrejötte a válság után

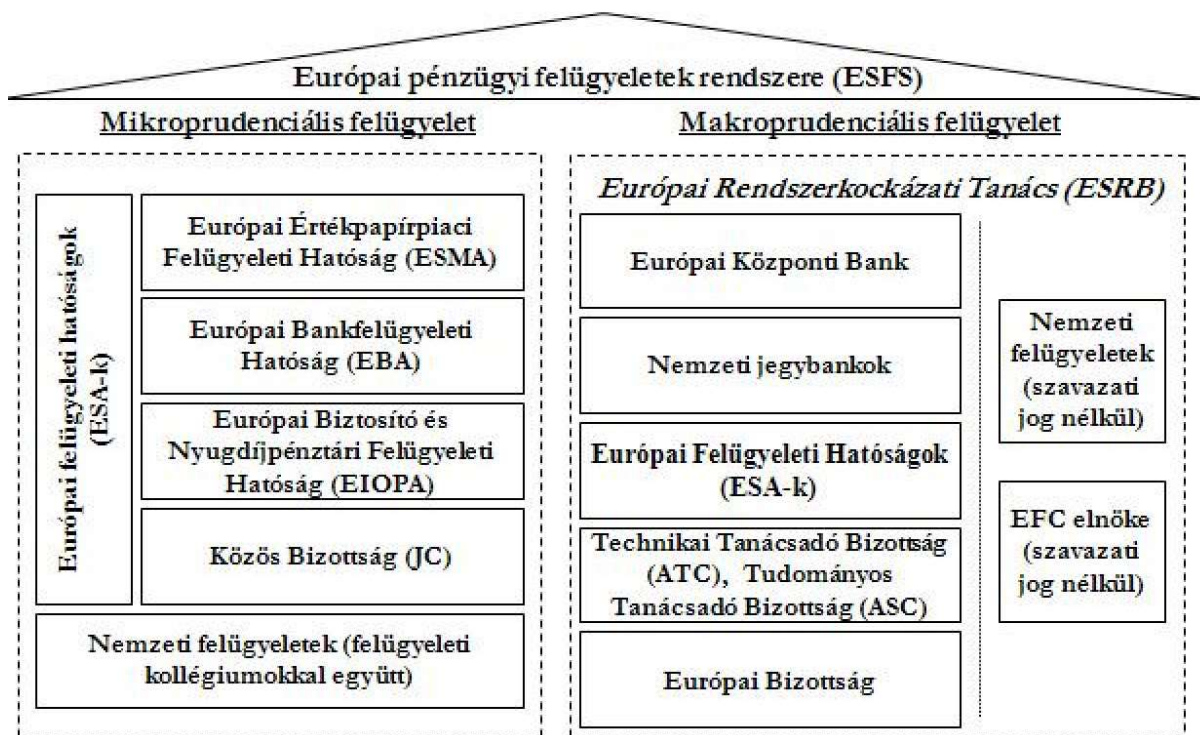
A válság hatására az Európai Unióban bekövetkezett pénzügyi szabályozási és felügyeleti reformot KÁLMÁN két lépésre bontja. Az *első lépést* a Pénzügyi Felügyeleti Európai Rendszerének (ESFS) létrehozása jelentette, benne a makroprudenciális felügyeletet ellátó Európai Rendszerkockázati Testülettel (ESRB),²⁴⁹ és a mikro- és makroprudenciális felügyeletet ellátó európai felügyeleti hatóságok, azaz ESA-k (EBA, ESMA, EIOPA) mint ügynökségek létrehozásával. Utóbbiakról általánosságban korábban volt szó, itt részletesebben az Európai

²⁴⁷ CSÜRÖS (2015): *i.m.* Uo.; HEINZ (2011): *i.m.* pp. 473-474

²⁴⁸ CSÜRÖS (2015): *i.m.* Uo.; HEINZ (2011): *i.m.* pp. 474-476

²⁴⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2010. november 24-i 1092/2010/EU rendelete a pénzügyi rendszer európai uniós makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról. („ESRB-rendelet”)

Bankhatóságot (EBA) fogom tárgyalni A *második lépést* az Európai Bankunió létrehozása jelenti, amelyet jelentős részben az Európai Központi Bank (EKB) felügyelete alatt valósítanak meg.²⁵⁰ Létezik azonban olyan megközelítés is, amely szerint Pénzügyi Szolgáltatási Akciótervet és a Lámfalussy-jelentés nyomán történt lépéseket úgy kell figyelembe venni, hogy azok az első és második lépések, ennek következtében az ESFS keretében megvalósult reformok a harmadik, az Európai Bankunió pedig a negyedik lépést jelenti. LASTRA alapvetően a *de Larosiére jelentéshez* köti az ESFS (és azo belül az ESRB és az ESA-k) létrehozását, és a 2008-as válságból 2011-12-re kialakuló *eurozóna krízis* eredményeként a második szint, az Európai Bankunió létrehozását.²⁵¹



1. ábra - A Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerének felépítése

Forrás: <https://www.portfolio.hu/bank/20110323/beindult-az-uj-europai-penzugyi-felugyeleti-rendszer-147012> (Letöltve: 2023.01.05.)

²⁵⁰ KÁLMÁN (2014): *i.m.* pp. 2-9

²⁵¹ LASTRA, Rosa M. (2019): Multilevel Governance in Banking Regulation. In: CHITI, Mario P. – SANTORO, Vittorio (eds.): *The Palgrave Handbook of European Banking Law*. Palgrave Macmillan, Springer AG, Svájc; pp. 3-18; pp. 12-15

Az Európai Bankhatóságot, mint arról már korábbi fejezetekben is volt szó, a 2010-es reformok keretében hozták létre, a többi ESA-val egyidejűleg. Statuáló jogforrása a már szintén idézett európai parlamenti és tanácsi 1093/2010/EU rendelet.²⁵² ²⁵³ A rendelet preambuluma (1) bekezdése így szól: „A 2007. és 2008. évi pénzügyi válság jelentős, egyedi eseteket és a pénzügyi rendszer egészét egyaránt érintő hiányosságokat tárt fel a pénzügyi felügyelet terén. A nemzeti szintű felügyeleti modellek nem tudtak lépést tartani a pénzügyi globalizációval, és az integrálódó és összekapcsolódó európai pénzügyi piacok valóságával, amelyeken a pénzügyi intézmények egyre gyakrabban határokon átnyúló tevékenységet folytatnak. A válság emellett komoly hiányosságokat tárt fel a nemzeti felügyeletek közötti együttműködés, koordináció, az uniós jog alkalmazásában megvalósított következetesség és a bizalom terén is.” Az EBA célját tekintve az e problémák bankszektoron belüli megoldására a 2010-es reformok *első lépése* keretében létrehozott szervezet, e megoldási kísérlet egyik alappillére.

Az alábbiakban leírt szervezeti modell általánosan jellemző az ESA-k felépítésére. Az EBA szervezeti felépítésének főbb egységei egyrészt a statuáló rendelet III. fejezete szerinti, a bankfelügyelet tényleges szakmai kérdéseivel foglalkozó *Felügyeleti tanács* (40–44. cikk), valamint a szervezet megfelelő keretek közötti feladatellátását és működését felügyelő *Igazgatótanács* (45–47. cikk). Az EBA legfőbb vezetői az *Elnök* (48–50. cikk), aki az EBA-t képviseli, és csak az Európai Parlament, illetve a Tanács irányában felelős, valamint az *Ügyvezető igazgató* (51–53. cikk), aki az EBA-t operatív tekintetben irányítja, és a Felügyeleti tanácsnak felelős.²⁵⁴

Másrészt az ESA-k rendelkeznek a statuáló rendeleteik IV. fejezete szerinti közös testületekkel. Ezek az *európai felügyeleti hatóságok vegyes bizottsága* (54–57. cikk), amely egyéb feladatok mellett az ESA-k egymás közötti és a makroprudenciális felügyelettel való,

²⁵² Az Európai Parlament és a Tanács 2010. november 24-i 1093/2010/EU rendelete az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről. („EBA-rendelet”)

²⁵³ Az ESMA-t és az EIOPA-t statuáló rendeletek: Az Európai Parlament és a Tanács 2010. november 24-i 1094/2010/EU rendelete az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatáinyugdíj-hatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/79/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről. („EIOPA-rendelet”); és Az Európai Parlament és a Tanács 2010. november 24-i 1095/2010/EU rendelete 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. („ESMA-rendelet”)

²⁵⁴ EBA-rendelet 40-53. cikk

valamint a szektorközi kapcsolataiért felelős; valamint a *Fellebbviteli tanács* (58–59. cikk).²⁵⁵ Utóbbi vonatkozásában fontos megjegyezni, hogy a három ESA-nak egy közös jogorvoslati szerve van, amely valamelyest rendhagyó megoldás a közigazgatáson belüli jogorvoslati rendszerek természetét ismerve – és amely szervről érintőlegesen volt már szó az ESA-kat érintő, jogorvoslattal kapcsolatos problémák kapcsán.

Harmadrészt hangsúlyos – elsősorban fogyasztóvédelmi szempontból – az ún. *érdekképviseleti csoportok* (37. cikk) létrehozása, amelyek egyik elsődleges célkitűzése, hogy bevonják a fogyasztói csoportokat a döntéshozatalba. Ugyanakkor ezek szerepét nem szabad túlbecsülni lévén tagjaik kiválasztási rendje nem feltétlenül átlátható, emellett funkciójuk érezhetően a meglévő deficit pótlékszerű csökkentésére vállalkozik csupán.

IGLESIAS-RODRIGUEZ meglátása szerint az EBA létrejötte a *bankfelügyeleti hatáskörök nagyfokú centralizációjához vezetett*. Az EBA kulcsszerepet kapott a szabályozási konvergencia megteremtésében, amelynek eszközei az egységes szabálykönyv fejlesztésében való részvétel, standardok kiadása, iránymutatások és ajánlások kiadása (erről részletesen a vonatkozó fejezetben).²⁵⁶ IGLESIAS-RODRIGUEZ emellett kiemeli a *stresszteszt* végzését mint rendkívül fontos eszközt a piac és annak gyengeségei felmérése szempontjából.²⁵⁷ A KÁLMÁN által felvázolt tipológia szerint az EBA hatásköreit – ahogy a többi ESA hatásköreit is –, két nagy csoportba sorolhatjuk, úgymint 1) *kvázi szabályozási* és 2) *felügyeleti* hatáskörökre. Utóbbi csoporton belül megkülönböztetünk a) *mikroprudenciális felügyelettel kapcsolatos felügyeleti*, b) *makroprudenciális felügyelettel kapcsolatos felügyeleti* és c) *jogérvényesítési hatásköröket*.²⁵⁸

A *kvázi szabályozási hatáskörök* esetében először is magyarázatra szorul a „kvázi” jelző. Az EBA nem rendelkezik valódi szabályozási hatáskörökkel, ugyanis, vagy csak az előkészítő munka tartozik a hatáskörébe, azonban az aktusok kibocsátásáról már maga a Bizottság dönt (ide tartoznak bizonyos kötelező erővel bíró aktusok, nevezetesen a *szabályozástechnikai standardok*

²⁵⁵ EBA-rendelet 54-59. cikk

²⁵⁶ IGLESIAS-RODRIGUEZ, Pablo (2019): The Concept of Systemic Importance in European Banking Union Law. In: CHITI, Mario P. – SANTORO, Vittorio (eds.): *The Palgrave Handbook of European Banking Law*. Palgrave Macmillan, Springer AG, Svájc; pp. 183-212; p. 186

²⁵⁷ IGLESIAS-RODRIGUEZ (2019): *i.m.* Uo.

²⁵⁸ KÁLMÁN (2014): *i.m.* pp. 7-9

és a *végrehajtás-technikai standardok*), vagy az aktusok eleve nem rendelkeznek jogi kötőerővel (*ajánlások és iránymutatások*).²⁵⁹

A *mikroprudenciális felügyeleti hatáskörök* cím alá a következőket soroljuk. Az EBA hozzájárul az uniós ágazati aktusokban meghatározott *felügyeleti kollégiumok*²⁶⁰ hatékony, eredményes és következetes működéséhez, valamint az uniós jog felügyeleti kollégiumokat átfogó egységes érvényesítéséhez. *Általános koordinációs szerepet tölt be* a hatáskörrel rendelkező hatóságok között a pénzügyi piacok szabályos működését és integritását, vagy a pénzügyi rendszer stabilitását veszélyeztető helyzetben.²⁶¹ Időközönkénti *partneri felülvizsgálatok (peer review)*²⁶² szervezésében és lebonyolításában vesz részt az egyéb hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együtt. Hatáskörén belül *figyelemmel kíséri és értékeli a piaci fejleményeket*²⁶³ és szükség esetén értesíti a megfelelő egyéb szervezetet azokról (a többi felügyeleti hatóságot, az ESRB-t, az Európai Parlamentet, a Tanácsot, vagy a Bizottságot). Aktív szerepet tölt be *a közös európai felügyeleti kultúra és a koordinált felügyeleti gyakorlatok, valamint az uniós szintű egységes eljárások kialakításában*.²⁶⁴

A *makroprudenciális felügyeleti hatáskörök* alá a következőket soroljuk. Az EBA az ESRB-vel és a többi ESA-val együttműködésben kidolgozza a rendszerkockázatok méréséhez szükséges mennyiségi és minőségi mutatókból álló *kockázati jelzőrendszert*.²⁶⁵ A többi ESA-val együttműködésben kidolgozza a rendszerkockázatot jelentő intézmények azonosítására szolgáló *stresszteszt-rendszert*.²⁶⁶ A pénzügyi intézmények részére *útmutatásokat és ajánlásokat* dolgozhat ki a rendszerkockázatok figyelembevétele érdekében.²⁶⁷ Saját kezdeményezésre, vagy egy másik, hatáskörrel rendelkező hatóság vagy az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság kérésére *konkrét típusú pénzügyi intézményre, terméktípusra vagy magatartástípusra vonatkozó vizsgálatot* végezhet ezeknek a pénzügyi rendszer stabilitására vonatkozó kockázatait értékelendő, és ezzel összefüggésben ajánlásokat bocsáthat ki.²⁶⁸

²⁵⁹ EBA-rendelet 10-15. cikk; valamint lsd.: KÁLMÁN (2014): *i.m.* p. 7

²⁶⁰ EBA-rendelet 21. cikk

²⁶¹ EBA-rendelet 31. cikk

²⁶² EBA-rendelet 30. cikk

²⁶³ EBA-rendelet 32. cikk

²⁶⁴ EBA-rendelet 29. cikk

²⁶⁵ EBA-rendelet 22-24. cikk

²⁶⁶ EBA-rendelet 22-24. cikk

²⁶⁷ EBA-rendelet 22-24. cikk

²⁶⁸ EBA-rendelet 22-24. cikk

A jogérvényesítési hatáskörök közé tartoznak az uniós jog megsértése esetén, a veszélyhelyzetben és a hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti vitarendezés során hozott, jogi kötőerővel rendelkező határozatok.²⁶⁹

Végül említést érdemel, hogy míg a fent tárgyalt feladat- és hatáskörök mind a statuáló rendelet felhatalmazása alapján kerülnek betöltésre, vannak egyéb uniós jogforrások is, amelyek hatásköröket állapíthatnak meg az EBA számára. Nevezzük ezeket *egyéb hatásköröknek*.

Az említett jogérvényesítési hatáskörök azért érdemelnek kiemelt figyelmet, mivel ezek azok – az ESA-problematika általános elemzése során általánosságban már tárgyalt – hatáskörök, amelyek komoly alkotmányossági kérdéseket vetnek fel a tekintetben, hogy az ESA-k, jelen esetben az EBA mintegy a tagállami hatóságok feje felett átnyúlva hozhat jogi kötőerővel bíró határozatot a pénzügyi piac egyes szereplőinek vonatkozásában.²⁷⁰

Viszont meg kívánom jegyezni azt, hogy mindhárom esetben mintegy *ultima ratio*-ként van jelen ez a lehetőség. A statuáló rendelet többlépcsős mechanizmusokat állít fel mindegyik esetben. Az uniós jog megsértése tényállás esetén ez a mechanizmus háromlépcsős, először a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok (NCA) felé bocsát ki ajánlást az EBA, majd amennyiben a NCA előírt határidőn belül nem, vagy nem kielégítően hajtja végre az abban foglaltakat, úgy második körben az EBA véleménye alapján a Bizottság bocsát ki (még mindig az NCA felé) hivatalos véleményt, és csak ezen eljárás sikertelensége esetén élhet az EBA az egyedi határozat meghozatalának lehetőségével.²⁷¹ A fellépés vészhelyzetekben és a hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti, a határokon átnyúló eseteket érintő nézeteltérések rendezése tényállások esetén a mechanizmus kétlépcsős, az EBA előbb a hatáskörrel rendelkező hatóságokat instruálja, és csak sikertelenség esetén bocsátja ki az egyedi határozatot.²⁷²

Mindez azonban nem változtat azon a tényen, hogy az EBA (ahogy teljesen analóg módon – egyébként az *ultima ratio* jelleg tekintetében is – az ESMA és az EIOPA is) a rendeletben leírt,

²⁶⁹ EBA-rendelet 17-19. cikkek; valamint lsd.: KÁLMÁN (2014): *i.m.* pp. 7-8

²⁷⁰ Az említett határozatokat a statuáló rendeletnek az uniós jog megsértéséről szóló 17. cikkének (6) bekezdése, a vészhelyzetekben való fellépésről szóló 18. cikkének (4) bekezdése, illetve a hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti, a határokon átnyúló eseteket érintő nézeteltérések rendezéséről szóló 19. cikkének (4) bekezdése, valamint mindhárom esetben a 8. cikk (2) bekezdés f) pontja, mint általános hatáskört megállapító szabály alapján jogosult az EBA meghozni. Ezen felhatalmazó rendelkezéseket hosszabban taglaltam az ESA-problematika általános elemzésekor, emiatt itt nem elemezném őket hosszabban. Lsd.: CLEYNENBEREUGEL (2012): *i.m.* Uo.

²⁷¹ EBA-rendelet 17. cikk (1)-(5) bekezdések

²⁷² EBA-rendelet 18. cikk (1)-(3) bekezdések és 19. cikk (1)-(3) bekezdések

itt teljes részletességében nem taglalt feltételek teljesülése esetén jogilag kötelező egyedi határozatot adhat ki a kérdéses alanyi kör vonatkozásában. Hogy ez miért lehet probléma, az szintén elemzésre került az ESA-problematika általános bemutatása keretében. A legnagyobb gondot az jelenti, hogy az uniós végrehajtás ezáltal a DANWITZ-i értelemben vett *Eigenverwaltungsrecht* irányába tolódik el a *Gemeinschaftsverwaltungsrecht* felől, így a közösségi szervek általi közvetlen végrehajtás kerül előtérbe. Ez azért aggályos, mert mint arról szó volt, az említett határozatokkal szembeni jogorvoslati lehetőségek kapcsán is számos kérdés merül fel.

Pár mondatot szentelnék az általam jobb híján *egyéb hatásköröknek* elnevezett esetkörnek, már csak azért is, mivel szakirodalom jellemzően nem tér ki ezekre. Itt, ahogyan azt fent is írtam, arról van szó, hogy a statuáló rendeleten kívül más uniós jogforrások is megállapíthatnak feladat- és hatásköröket az ESA-k, így az EBA számára is.

Egyrészt ez a lehetőség sehol nincs kizárva, sőt éppen ellenkezőleg, a statuáló rendelet 8. cikk (1) bekezdés j) pontja explicite ki is mondja, hogy „[az EBA] elvégez minden egyéb, az ebben a rendeletben vagy más jogalkotási aktusban meghatározott feladatot”; illetve az olyan nem konkretizált, vagy természeténél fogva más uniós normával is szorosan összefüggő rendelkezéseket is fel lehet fogni ilyen irányú implicit felhatalmazásnak, mint amilyen a 8. cikk (1) bekezdés h) pontja, amely így szól: „[az EBA] elősegíti a betétesek és a befektetők védelmét”.

Jelen írásnak nem célja kigyűjteni mindazon jogforrásokat, illetve rendelkezéseket, amelyek megfelelnek jelen pont kritériumainak, viszont célja felhívni a figyelmet arra, hogy az EBA teljes tevékenység spektruma csak ezzel együtt érthető meg igazán, illetve arra, hogy mennyire bonyolult ezen ügynökség (és a hasonló uniós szervek) szabályozási háttere.

Így itt csak példálózó jelleggel említem meg, hogy az EBA a hitelkockázatokkal (*credit risk*) kapcsolatos szabályozástechnikai standardokat a *hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló 575/2013/EU (2013. június 26.) rendelet* felhatalmazása^{273 274} alapján

²⁷³ Jelestül a 144. cikk (2) bek., 173. cikk (3) bek. és a 180. cikk (3). bek. b) pont).

²⁷⁴ Részletesen lsd.: Regulatory Technical Standards on assessment methodology for IRB approach. Elérhető: <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/credit-risk/regulatory-technical-standards-on-assessment-methodology-for-irb-approach> (Letöltve: 2020.04.01.)

bocsátja ki. Hasonlóan a belső irányítás (*internal governance*) tárgykörébe eső iránymutatások a fentebb már említett *CRD irányelv* (lsd. 75. cikk)²⁷⁵ alapján kerülnek kibocsátásra.

Az EBA felállása (2011. január 1.) óta, azaz immáron több mint egy évtizede gyakorolja mindazokat a feladat- és hatásköröket, amelyeket a jogszabályok megállapítanak számára. Ezekkel összefüggésben számos dokumentumot bocsátott ki, amelyek a hivatalos honlapján elérhetőek, amely honlapon eddigi tevékenysége – beleértve a hatósági felügyeleti tevékenységét is – relatíve jól lekövethető.²⁷⁶

Külön hangsúlyoznám az EU egészét érintő *banki stresszteszteket*, amelyek jelentősége kiemelkedő. Az EBA eddig hét alkalommal: 2009-ben, 2010-ben (ekkor még valójában elődje, a CEBS végezte), 2011-ben, 2014-ben, 2016-ban, 2018-ban, és 2021-ben végzett ilyen stresszteszteket. 2020-ra volt betervezve a legutóbbi, azonban a Covid-19 pandémia miatt ez csak 2021-ben tudott megvalósulni.²⁷⁷ Az EBA ezen legutóbbi stresszteszt eredményeit honlapja alapján 2021. július 30-án publikálta. Ebben 50 EU-ban tevékenykedő bankot vizsgáltak meg, amelyek lefedik a vizsgálati mintaként kiválasztott 15 EU- és EGT-tagállam banki eszközállományának mintegy 70 %-át. Az összegyűjtött adatok alapján részletes elemzéseket készítettek minden egyes bank kapcsán olyan kérdésekkel összefüggésben, mint a bank tőkeszerkezete, kitétsége, hitelkockázata stb. Emellett a 2021-es stressztesztnek kiemelt vizsgálati szempontja a Covid-19 krízis okozta problémák és az arra adott uniós válaszok hatása.²⁷⁸

Ezeknek a stressztesztnek kiemelkedő jelentősége van abból a szempontból, hogy az Európai Unió és annak tagállamai 2007-2008-as pénzügyi válsághoz hasonló kríziseket megelőzhessék, elháríthassák. 2019-es különjelentésében (*special report*) az Európai Számvevőszék kritikai jelleggel hat ajánlást fogalmazott meg az EBA felé a stresszteszt

²⁷⁵ Részletesen lsd.: Guidelines on the remuneration benchmarking exercise. Elérhető: <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/remuneration/guidelines-on-the-remuneration-benchmarking-exercise> (Letöltve: 2020.04.01.)

²⁷⁶ Részletesen lsd.: <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy> (Letöltve: 2020.04.01.)

²⁷⁷ EBA európai uniós stresszteszt, 2021. Lsd.:

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Risk%20Analysis%20and%20Data/EU-wide%20Stress%20Testing/2021/ST%20results/1017864/2021-EU-wide-stress-test-Results.pdf
(Letöltve: 2022.12.13.)

²⁷⁸ EBA európai uniós stresszteszt, 2021. Lsd.:

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Risk%20Analysis%20and%20Data/EU-wide%20Stress%20Testing/2021/ST%20results/1017864/2021-EU-wide-stress-test-Results.pdf
(Letöltve: 2022.12.13.)

tekintetében, hogy a fenti funkciót még jobban tudják betölteni. Ezen ajánlások a következők: 1) Az EBA-nak intenzívebb ellenőrzést kell gyakorolnia a stresszteszt-folyamat felett. 2) A jelenlegi, alulról felfelé haladó eljárás kiegészítése felülről lefelé irányuló elemekkel. 3) A bankok kiválasztása során a méret mellett a kockázatokat is figyelembe kell venni. 4) Alternatív stresszforgatókönyvek bevezetése. 5) Az irányítási struktúrának biztosítania kell az uniós érdekek megfelelő figyelembevételét. 6) A közzétételek információs értékének növelése.²⁷⁹

A fenti ajánlások mindegyikénél a 2022. évi stressztesztet jelölte meg a Számvevőszék határidőnek. Egyelőre a 2021-es stresszteszt a legfrissebb, így ennek érdemi vizsgálata majd a következő kör után – amely 2023-ban lesz, 2022 is a kimaradó évek közé fog tartozni²⁸⁰ – lesz szükséges az EBA-n az előbbi előírások alkalmazását számonkérni.

Jelen írás témája szempontjából érdekes kérdés, hogy az *Európai Bíróság gyakorlatában* mennyire tükröződnek vissza az ügynökségesedés ezen újabb hullámának sajátosságaiból adódó problémák. Az EBA-ról e tekintetben annyi mondható el, hogy felállása óta ritkán került akár említésre is a Bíróság előtt zajló ügyekben. Ez alól két jelentős kivételt említhetünk. Az egyik értelemszerűen a már fentebb részletesen bemutatott *C-270/12. sz. ügy*, amelyben a hozott ítélet – bár az ügy maga konkrétan az ESMA-t érintette – rendkívüli jelentőségű mindhárom ESA, sőt minden ügynökség számára, elsősorban a klasszikus Meroni-doktrína felőli elmozdulás miatt.

A másik érdekes ügy Törvényszék előtt 2016-ban befejeződött *T-660/14. sz. ügy*.²⁸¹ Ennek az ügynek a jelentőségét az adja, hogy az EBA az alperese. A felperes SV Capital OÜ (Észtország), amint az a keresetlevélből is kitűnik, már kimerítette a Fellebbviteli Tanács kínálta közigazgatáson belüli jogorvoslatokat, amely szerv bizonyos ponton igazat is adott neki, azonban azt az EBA nem vette figyelembe. Így a felperes most az *EBA C 2013 002. sz. határozat* vonatkozásában, illetve a Fellebbviteli Tanácsnak az utóbbi határozatot helyben hagyó *2014-C1-02. sz. határozat* vonatkozásában kéri annak érdemi felülvizsgálatát, valamint az alperes kötelezését a Törvényszék előtti eljárás és az ítélet vagy végzés végrehajtásával kapcsolatos költségek viselésére. Öt jogalapra hivatkozik, olyanokra, mint ténybeli hibára alapított jogalap a

²⁷⁹ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK (2019): A bankok egész Unióra kiterjedő stressztesztje: példátlan mennyiségű információt nyújt a bankokról, de több koordinációra és kockázatközpontúságra lenne szükség. *10/2019. Special Report*; pp. 51-55

²⁸⁰ EBA-sajtóközlemény a soron következő, 2023-as stressztesztről. 2021. december 17.

Lsd.: <https://www.eba.europa.eu/eba-will-run-its-next-eu-wide-stress-test-2023> (Letöltve: 2022.12.13.)

²⁸¹ T-660/14. („SV Capital OÜ v. EBA”); ECLI:EU:T:2015:608

határozatban, a hatósági mérlegelési jogkör gyakorlásának elmulasztása, a felperes saját álláspontjának kifejtésére az alperes nem biztosított lehetőséget bizonyos jelentős kérdésekben, nem anonimizált információk felhasználása az eljárás során jogszabálysértő módon és végül az alperes részrehajlása és hatáskörrel való visszaélése.

A Törvényszék ítéletében a megtámadott határozatot arra tekintettel helyezte hatályon kívül, hogy az EBA Fellebbviteli Tanácsának nem volt hatásköre a határozat meghozatalára, ezért azt hatályon kívül helyezte, egyebekben a keresetet elutasította.²⁸² A Fellebbviteli Tanács hatáskörének hiányát érdekes módon elsősorban arra alapította a Törvényszék, hogy az EBA által kiadott és a Fellebbviteli Tanács által felülbírált eredeti határozat az EBA-rendeletnek nem azon rendelkezésein – így különösen 1. cikk (2) bek. és 17-19. cikkek és 37. cikk – alapul, amelyek alapján a tagállami hatóság a határozat címzettje lett volna. Ebből adódóan az EBA-rendelet 60. cikk (1) bek. alapján a Fellebbviteli Tanács sem lett volna jogosult a fellebbezés elbírálására.²⁸³ A fellebbezésben²⁸⁴ az SV Capital OÜ újfent sikertelenül kérte a megtámadott határozat érdemi megsemmisítését. Egyrészt anyagi jogi alapon a Bíróság is osztotta a Törvényszék érvelését. Másrészt a Bíróság eljárásjogi alapon – mivel a fellebbező fél (az SV Capital OÜ) ilyen természetű kifogásokat is előterjesztett fellebbezésében – sem talált hibát a Törvényszék eljárásában, sem az ítéletnek a kereseten való túlterjeszkedése, sem az EUMSZ. 263. cikk és az EBA 60. cikk (1) bek. megsértésének kérdése körében.

Idetartozik még természetesen az FBF-ítélet is, azt azonban a disszertáció két másik pontján, a bizottsági hatáskör-delegációról szóló alfejezetben, és az uniós soft law tagállami végrehajtásáról szóló alfejezetben elemzem.

II.2.3. Az Európai Bankunió

Az Európai Bankunió a 2010-es reformok nyomán átalakuló bankfelügyelet *második lépése* az EBA (mint első lépés) után. A három terület közül, amelyekért egy-egy ESA felelős, egyedül a bankszabályozás és felügyelet jutott el a szervezettségnek erre a fokára, az értékpapírpiac, vagy a biztosítások és foglalkoztatói nyugdíjak esetében nem tudunk ezzel analóg szervezetet említeni. Emellett az Európai Központi Bank (EKB) is új szerepbe került ezen reformok nyomán.

²⁸² SV Capital OÜ v. EBA; 73. cikk

²⁸³ SV Capital OÜ v. EBA; 55-72. cikkek

²⁸⁴ T-577/15. P. („SV Capital OÜ v. EBA”) ECLI:EU:C:2016:947

Az Európai Bankunió végső soron nem a bankok uniója, hanem egy három alrendszerből álló, centralizált pénzügyi keret, amelyet nem közvetlenül a 2010-es reformokkal egy időben hoztak létre, hanem az Európai Bizottság és a Tanács 2012 szeptemberében kiadott „*A cél a valódi gazdasági és monetáris unió*” c. javaslatcsomagjában került felvetésre, és végül 2014-ben jött létre.²⁸⁵

Az Európai Bankunió végső soron a 2011-12-es eurokrízis nyomán jött létre. Fentebb már idéztem, hogy LASTRA teljes mértékben erre vezeti vissza.²⁸⁶ TESCHE is arról ír, hogy az eurokrízis nyomán egyrészt új intézmények jöttek létre, mint az Európai Stabilitási Mechanizmus (European Stability Mechanism – ESM), másrészt már létező intézmények szélesebb körű felhatalmazást kaptak és megerősödtek, leginkább az EKB az Európai Bankunió létrejöttén keresztül.²⁸⁷ SUTT emlékeztet, hogy a jelenlegi EKB-elnök, az akkoriban IMF-elnök Christine Lagarde az elsők között volt, akik szorgalmazták a bankunió létrejöttét. Ugyanis az euróövezetnek bár már volt jegybankja, de Lagarde szerint a kontinenst átfogó iparágból hiányzott az összehangolt felügyelet annak megakadályozása érdekében, hogy a bankok túl sok kockázatot vállaljanak, és nem rendelkezett átfogó betétbiztosítással, amely megakadályozhatná a bankpánikokat és az abból következő bankostromokat.²⁸⁸ HALMAI arról ír, hogy az ESA-k létrejötte ellenére a válság és az eurokrízis hatására mégis bizonyos fokú „fragmentáltság” maradt meg. 2013 után, a bankunió létrehozásával ez a fragmentáció valamelyest csökkent és a pénzügyi integráció újra elkezdett előrehaladni, ám még így is alacsonyabb maradt a válság előtti szintnél. HALMAI meglátása szerint a bankunió még nem teljes, a közös betétbiztosítás (lsd. alább) továbbfejlesztése és a bankok államkötvénytartásának korlátozása még szükséges lenne a rendszer teljességéhez.²⁸⁹

Az eurokrízisen túl abban, hogy a bankfelügyeleti terület továbbfejlesztése ilyen irányt vett, feltehetően szerepet játszottak az EBA 2011-es, a spanyol bankrendszert érintő stressztesztje és annak következményei is. Ez a stresszteszt nem jelzett előre semmilyen

²⁸⁵ KÁLMÁN (2014) *i.m.*: p. 9

²⁸⁶ LASTRA (2019): *i.m.* Uo.

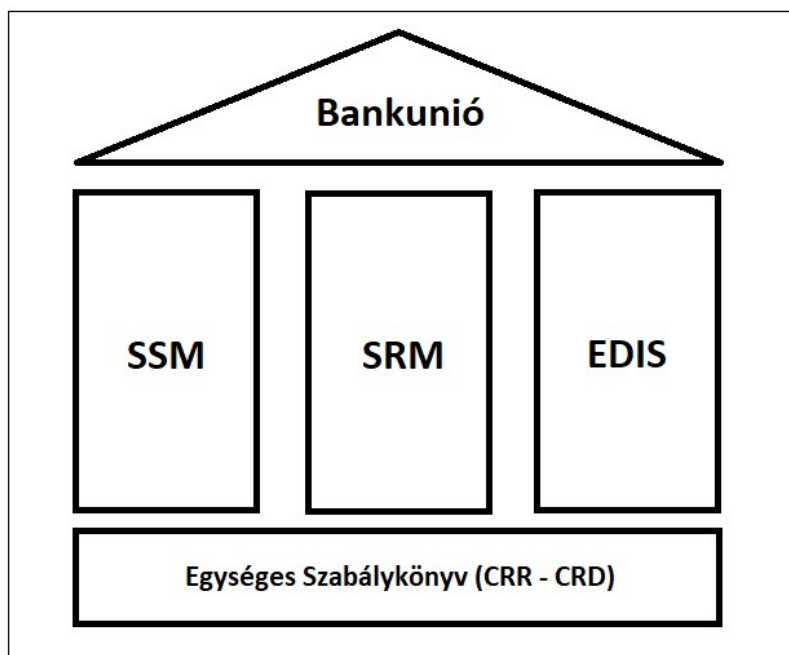
²⁸⁷ TESCHE, Tobias (2018): Supranational Agency and Indirect Governance after the Euro Crisis: ESM, ECB, EMEF and EFB. *CERiM Online Paper Series*, Maastricht University, Paper no. 13/2018; p. 5

²⁸⁸ SUTT, Andres (2019): Breaking the doom loop: towards banking union. In: ESM Board (eds): *Safeguarding the Euro in Times of Crisis – The Inside Story of the ESM*. Publication Office of the European Union; pp. 207-212; p. 208.

²⁸⁹ HALMAI (2020): *i.m.* pp. 260-264; p. 287; p. 390

problémát azzal a spanyol bankrendszerrel kapcsolatban, amelyet nem sokkal később, 2012 nyarán 100 milliárd eurót meghaladó értékű mentőcsomaggal kellett az EU-nak megmentenie az összeomlástól. Feltételezhetően az EBA Felügyelőbizottsága, amely a tagállamok nemzeti delegáltjaiból áll, a „*groupthink*” jelenség²⁹⁰ hatása miatt nem lépett fel kellően erélyesen (a nemzeti delegáltak a saját országuk bankrendszerét féltették egy esetleges későbbi negatív döntéstől, mint retorziótól). Ez indította el azt a folyamatot, amelynek végén az uniós jogalkotó úgy döntött, hogy egy szupranacionális intézményt, az Európai Központi Bankot állítja a bankfelügyelet középpontjába a Bankunió keretében.²⁹¹

Az Európai Bankunió három alrendszere az (1) *egységes felügyeleti mechanizmus (Single Supervisory Mechanism – SSM)*, az (2) *egységes szanálási mechanizmus (Single Resolution Mechanism – SRM)* és a (3)



betétbiztosítási rendszer reformja (European Deposit Insurance Scheme – EDIS). Ezeket egészíti ki az ún. *egységes európai szabálykönyv (Single Rulebook)*, amely az uniós hitelintézeti szektor egységes szabályrendszere, amely felölel vonatkozó uniós rendeleteket és irányelveket, valamint az EBA szabályozástechnikai és végrehajtás-technikai

2. ábra - Az Európai Bankunió (Forrás: saját szerkesztés)

²⁹⁰ Irving L. Janis alkotta meg a fogalmat 1972-ben: „Magas státuszú döntéshozó csoportok tagjai a belső szolidaritás és bajtársiasság olyan szélsőséges formáit alakíthatják ki, hogy elnyomják az esetleges ellenvéleményeket, mivel a csoporttagság a csoport belső harmóniáját minden más fölé helyezi.” Bővebben lsd.: TELEKI Bálint (2019): From the Sanhedrin to Foreign Currency Loans in Hungary: Cases of Groupthink in History. *Polgári Szemle*, English Special Issue, pp. 463-472

²⁹¹ SZEGEDI (2018a): *i.m.* p. 106

standardjait. Az *SSM* (amely formailag három rendeletből, az *SSM*-rendeletből,²⁹² az *EBA*-rendeletet módosító rendeletből²⁹³ és az *SSM*-keretrendeletből áll²⁹⁴) 2014 novemberében lépett hatályba. Az *SRM* (amely formailag az *SRM*-rendeletből²⁹⁵ és az *SRM*-irányelvből²⁹⁶ áll) 2015 januárjában lépett hatályba. Az *EDIS*-ről később ejtünk szót.

Az *SSM* lényege, hogy a hatálya alá tartozó bankok felett – az elsősorban prudenciális – felügyeleti jogosultságokat az Európai Központi Bank közvetlenül gyakorolhatja (*direct enforcement*), amely számos részjogosítványt foglal magába. A bankok működési engedélyének kiadása és visszavonása mellett olyan közigazgatási szankciókat is közvetlenül alkalmazhat, mint meghatározható összeg esetén a szabálysértő módon szerzett profit vagy elkerült veszteség értékének kétszeresét, nem meghatározható összeg esetén pedig a teljes éves forgalom 10%-át elérő pénzbírság kiszabása. Emellett széleskörű nyomozati jogosítványok is a rendelkezésére állnak (felvilágosítás kérése, betekintés stb.)²⁹⁷

Összességében ez egy nagyon komoly lépés a pénzügyi igazgatás európaizálódása, és ezen keresztül az *európai közigazgatási jog* kialakulása felé.²⁹⁸ Az érintett államokban a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok szerepe az előbbieken leírt módon megerősített EKB mellett visszaszorul, bizonyos érvelés szerint tulajdonképpen az EKB *dekoncentrált szerveivé* válnak, hiszen autonómiájuk jelentősen csökken a felügyeleti jogkörök tekintetében. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy az EKB-t a szakirodalom nem sorolja egyértelműen az ügynökségek közé.

²⁹² A Tanács 2013. október 15-i 1024/2013/EU rendelete az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról. („*SSM*-rendelet”)

²⁹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. október 22-i 1022/2013/EU rendelete az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról szóló 1093/2010/EU rendeletnek a 1024/2013/EU tanácsi rendelet értelmében az Európai Központi Bank külön feladatokkal történő megbízása tekintetében történő módosításáról. („*EBA*-rendeletet módosító rendelet”)

²⁹⁴ Az Európai Központi Bank 2014. április 16-i 468/2014/EU rendelete az Egységes Felügyeleti Mechanizmuson belül az Európai Központi Bank és az illetékes nemzeti hatóságok, valamint a kijelölt nemzeti hatóságok közötti együttműködési keretrendszer létrehozásáról. („*SSM*-keretrendelet”)

²⁹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. július 15-i 806/2014/EU rendelete a hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanálási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról. („*SRM*-rendelet”)

²⁹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. május 15-i 2014/59/EU irányelve a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 82/891/EGK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK, 2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról. („*SRM*-irányelv”)

²⁹⁷ *SSM*-rendelet 10 -13. cikkek, bővebben lsd.: EVERSON, Michelle – MONDA, Cosimo – VOS, Ellen (2014). *European Agencies in between Institutions and Member States*, Wolters Kluwer, Amsterdam; p. 140

²⁹⁸ EVERSON – MONDA – VOS (2014): *i.m.* p. 140

Míg ugyanis MONDA, EVERSON és VOS nem tartják annak,²⁹⁹ addig a már idézett PELKMANS és SIMONCINI igen.³⁰⁰ Az EKB által a bankunió keretében megvalósított tevékenység funkcionálisan ügynökségi jellegű. Ahogy HOFMANN is írja az EKB bizonyos szempontból hasonlóan van strukturálva mint az EU ügynökségek, és bár van szerződéses jogalapja, ugyanúgy egy bizonyos terület feletti szakértői csúcyszerv mint az ügynökségek. Emellett az EU ügynökségekre jellemző relatív függetlenséghez képest az EKB jegybanki függetlensége az EUMSZ. 130. cikke alapján még erősebb.³⁰¹ KJAER is amellett érvel, hogy a Maastrichti Szerződés óta az EKB függetlensége még a Szerződések szerint is annyira jelentős, hogy még a német jegybank (Deutsche Bundesbank) függetlenségét is meghaladja.³⁰² A fentiekből következően semmiképpen nem tekinthető viszont szerződésidegen szervnek („*non-treaty body*”), mivel az alapító szerződések statuálják.³⁰³ Jelen sorok írója szerint összességében az EKB-t jogi szempontból nagyon nehéz ügynökségnek tekinteni, funkcionális szempontból azonban megfelel az ügynökségi kritériumoknak.

A javaslat első verziója alapján az érintett államok teljes bankrendszere az EKB felügyelete alá került volna, azonban a tagállami ellenállás nyomán ezt újratárgyalták, és a 2012 decemberi kompromisszum alapján végül csak a *rendszerszinten jelentős bankokat* rendelték az EKB alá.³⁰⁴ Ez az SSM-rendelet fogalomkészlete szerint *a mechanizmusban részt vevő tagállam* fogalma alá tartozó³⁰⁵, a rendelet tárgyi hatálya szerinti pénzügyi intézetek (hitelintézetek, pénzügyi holdingtársaságok, pénzügyi konglomerátumok) tartoznak ide.³⁰⁶

Részleteiben ez úgy valósul meg, hogy az EKB egy sok ismérvből (így az eszközállomány összértéke, gazdasági jelentősége, nemzetközi tevékenységének volumene stb.) álló kritériumrendszer mentén minősíti jelentősnek az adott bankot, de az érintett államokban az adott államban legjelentősebbnek tekintett három bank mindenképpen besorolásra kerül. Mindennek a

²⁹⁹ EVERSON – MONDA – VOS (2014): *i.m.* pp. 241-262

³⁰⁰ PELKMANS – SIMONCINI (2014): *i.m.* pp. 5-6

³⁰¹ HOFMANN, Herwig C. H. (2019): Monetary Policy and Euro Area Governance in the EMU. In: Hofmann, Herwig C. H. – Rowe, Gerard C. – Turk, Alexander H. In: *Specialized Administrative Law of the European Union – A Sectoral Review*. Oxford University Press; 237-265; p. 246

³⁰² KJAER, Poul F. (2008): *Between Governing and Governance: On the Emergence, Function and Form of Europe's Post-national Constellation*. PhD-dissertation, European University Institute, Department of Law; p. 65

³⁰³ EUSz. 13. cikk; EUMSZ. 127-133. cikk; EUMSZ. 282-284. cikk; EUSz-EUMSZ. (4.) Jegyzőkönyv.

³⁰⁴ EVERSON – MONDA – VOS (2014): *i.m.* pp. 132-133

³⁰⁵ Az SSM-rendelet 2. cikk 1. pontja alapján „*a mechanizmusban részt vevő tagállam*”: olyan tagállam, amelynek pénzneme az euro, vagy olyan tagállam, amelynek pénzneme nem az euro, de a 7. cikkel összhangban szoros együttműködést alakított ki.

³⁰⁶ A definíciókat lásd. az SSM-rendelet 2. cikk 3-6. pontokban.

gyakorlati súlyát mutatja, hogy a fenti szabályok mentén az euroövezet mindenkori teljes banki eszközállományának mintegy 80-85%-a van az EKB közvetlen felügyelete alatt.^{307 308}

Mindez az EKB szervezetében is igényelt változásokat. A felügyelet és a monetáris politika a szabályozás alapján el kell különüljön egymástól. Így az SSM keretében végrehajtandó feladatok ellátására létrejött a *Felügyeleti Tanács*, amelynek azonban tényleges döntési kompetenciái nincsenek, tulajdonképpen döntéselőkészítő munkát végez³⁰⁹, a határozattervezeteket a *Kormányzótanács* hagyja jóvá³¹⁰, amely tény viszont a fenti elkülönülés gyakorlati megvalósulását kérdésessé teszi.³¹¹

Az *SRM* – európai szanálási mechanizmus - területi hatálya is az SSM-rendelet által megfogalmazott „rész vevő tagállam” fogalma mentén alakul.³¹² Az SRM egy komplex rendszert hozott létre, amelynek részesei: (1) az EKB, mint az SSM felügyeleti hatósága, (2) a tagállamok által az SRM-irányelv mentén kötelezően kijelölt *szanálási hatóságok* képviselőiből álló *Egységes Szanálási Testület (Single Resolution Board – SRB)*, mint az EU ügynöksége döntéselőkészítőként, (3) a Bizottság vagy a Tanács, mint végső döntéshozó és (4) az erre vonatkozó külön kormányközi megállapodás nyomán felállított *Egységes Bankszanálási Alap (Single Resolution Fund – SRF)*, mint finanszírozó.³¹³

A nemzeti szanálási hatóság lehet az adott tagállam központi bankja, pénzügyminisztériuma, valamely más felügyeleti hatósága, vagy külön erre a célra létrehozott szerv. Külön érdekesség, hogy az Egységes Szanálási Testület létrehozásának jogalapja az EUMSZ 114. cikke.³¹⁴ A korábbiakban szó volt a *C-270/12. sz. ítélet* és annak szakirodalombeli visszhangja kapcsán arról, hogy a Bíróság ítéletével egyértelművé tette, hogy az EUMSZ 114. cikke jelenthet elegendő jogalapot olyan szervek felállításához is, mint amilyenek az ESA-k, és adott feltételek teljesülése mentén ezek a szervek jogi kötőerővel rendelkező egyedi döntések meghozatalára is jogosultak lehetnek, mivel az uniós pénzügyi rendszer stabilitása a belső piac

³⁰⁷ EVERSON – MONDA – VOS (2014): *i.m.* pp. 132-133

³⁰⁸ A német alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht – BVerfG) 2019. július 30-i ítéletében 82 %-ra teszi ezt az arányt. (BVerfG 2019. július 30-i 2 BvR 1685/14. sz. ítélet 196. pontja)

³⁰⁹ EBA rendeletet módosító rendelet 19-25. pontjai; SSM-rendelet 26. cikk (3) és (10) bek.; SSM-keretrendelet 118-119. cikk, 123. cikk, 126-127. cikk.

³¹⁰ SSM-rendelet 24-25. cikkek.

³¹¹ KÁLMÁN (2014): *i.m.* p. 10

³¹² SRM-rendelet 2. cikk és 4. cikk.

³¹³ KÁLMÁN (2014): *i.m.* pp. 10-11

³¹⁴ KÁLMÁN (2014): *i.m.* p. 11

harmonizációját szolgálja, annak lényeges feltétele. Így tehát érvényes kérdés, hogy a decentralizált ügynökségként létrejött Egységes Szanálási Testület (SRB) tevékenysége hogyan viszonyul az EBA és az EKB tevékenységéhez.

A fentebb már idézett német alkotmánybírósági döntés szerint egyébként az SRB és az SRF konstrukciója nem vet fel alkotmányossági problémákat, előbbi az EUMSZ. 114. cikk kiterjesztő értelmezése okán, utóbbi pedig mivel a felállítása – az alkotmányos követelményeknek megfelelő – tagállami jogalkotás eredménye is.

Az EDIS elődje, a *Common Deposit Guarantee Scheme (CDGS)* kezdetben nem volt az előzőekhez mérhetően kiemelt eleme a Bankunió létrehozásának. A betétbiztosítás 2009-es szabályozása maradt hatályban, amely az Unió tagállamaiban egységesen 100.000 euróban maximálja a betétbiztosítás összegét, és amelyet a tagállami törvényhozások – így Magyarország is – átültettek nemzeti jogukba.³¹⁵ Érdemben 2015-ben kezdődött meg az a jogalkotási folyamat,³¹⁶ amely a CDGS-t tulajdonképpen fokozatosan lecserélte a *European Deposit Insurance Scheme (EDIS)* elnevezésű rendszerre, és amely folyamat 2016-ban fejeződött be. A végső cél a hozzájárulások növelése útján biztosítani, hogy a végső fázisban az EDIS – együttműködve a tagállami betétbiztosítási rendszerekkel – lefedjen minden bankbetétet az EU-ban.³¹⁷

Az Európai Bankunió tehát az uniós bankszabályozás és bankfelügyelet egy magasabb szintjét valósította meg az EBA-hoz képest. Az EKB, mint funkcionális értelemben ügynökségként is felfogható uniós intézmény bekapcsolása erre a területre nagyobb súlyt adott a vonatkozó uniós keretrendszernek. Az EKB (az SSM keretében) és az EBA egymást kiegészítve alkotják a szupranacionális pénzügyi felügyeleti rendszert. Ugyanakkor a szanálás és a betétbiztosítás működése körül még vannak kérdőjelek.

³¹⁵ Az Európai Bizottság bankunióról szóló sajtóközleménye; lsd.: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-294_en.htm?locale=en (Letöltve: 2020.04.01.)

³¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. április 16-i 2014/49/EU irányelve a betétbiztosítási rendszerekről („EDIS-irányelv”)

³¹⁷ Lsd.: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/european-deposit-insurance-scheme_en (Letöltve: 2020.04.01.)

II.2.4. A rendszerváltás utáni magyar pénzügyi felügyelet rövid története

Az 1999. évi CXXIV. törvény 2000. április 1-jei hatállyal felállította a *Pénzügyi Szervek Állami Felügyeletét* (PSZÁF), felváltva ezzel a három, addig szervezetileg elkülönülő szektorális felügyeleti szervet, az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyeletet, az Állami Biztosítá felügyeletet és az Állami Pénztárfelügyeletet, és amely így *a pénzügyi szektor első egységes felügyeleti szerve* lett, tehát a bankszektor felügyeletéért felelős egyedüli szerv. Ennek újraszabályozták a működését, *a Pénzügyi Szervek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény* által.

Fennállása alatt a PSZÁF szervezeti formáját relatíve gyakran változtatták, a 2010-es PSZÁF-törvény hatálybalépése előtt váltakozóan volt kormányhivatal és autonóm államigazgatási szerv. A 2010-es PSZÁF-törvény pedig az *Alaptörvény* által létrehozott *önálló szabályozó szerv* kategóriába sorolta be, vagyis, ahogy azt fentebb már írtam, az általunk elfogadott dogmatikai megközelítés szerint ügynökségként kellett besorolni.

2013-ban az Országgyűlés megalkotta *a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvényt*, amely 2013. október 1-jei hatállyal a PSZÁF-ot mint önálló közigazgatási szervet megszüntette, és beolvasztotta a Magyar Nemzeti Bankba (MNB). Ezáltal Magyarországon egyetlen szerv kezébe került a monetáris politika és a makro- és mikroprudenciális felügyelet. Megjegyzendő, hogy az MNB-t az *1991. évi LX. törvény* hozta létre, és a 2013-as újraszabályozásig a pénzügyi felügyelet területén gyakorlatilag nem voltak hatáskörei.

Jelen idő szerint tehát a *Magyar Nemzeti Bank* a pénzügyi felügyeletet, ezen belül a bankfelügyeletet ellátó szerv Magyarországon.

A kérdés, amelyet más formában a disszertáció egy korábbi, a magyar ügynökségekkel foglalkozó részében feltettem, hogy tekinthető-e az MNB ügynökségnek. Ha az ügynökségi besoroláshoz FAZEKAS hármas kritériumrendszerét³¹⁸ vesszük alapul, akkor arra a következtetésre jutunk, hogy az MNB lehet ügynökség. Ugyanis pénzügyi felügyeleti jogkörében eljárva *hatósági döntéseket* hoz és tesz közzé, emellett soft law dokumentumokat ad ki, tehát a *kvázi jogalkotási funkció* is megvalósul (MNB elnökének önálló rendeletalkotási joga mellett), valamint bizonyos szempontból a *kvázi bíráskodás* is megvalósul, a Pénzügyi Békéltető Testület tevékenysége által.

³¹⁸ FAZEKAS (2013): *i.m.* pp. 111-112

Az ESA-rendeletek és az ESRB-rendelet, ahogy minden európai uniós rendelet, átültetés nélkül részét képezik a tagállamok jogrendjének, így a magyarnak is. Az ESA-k, így az EBA szempontjából is az MNB minősül hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságnak: „*A Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) a Központi Bankok Európai Rendszerének, valamint a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerének tagja.*”³¹⁹ és „*Az MNB a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerében betöltött tagságára tekintettel ellátja az Európai Bankhatóság, az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság, az Európai Értékpapírpiaci Hatóság és az Európai Rendszerkockázati Testület hatásköréből eredő, MNB-re háruló feladatokat.*”³²⁰

Az Európai Bankunió vonatkozásában is meglehetősen egyszerű a helyzet. Az SSM hatálya nem terjed ki hazánkra, mivel Magyarország az euro-övezetnek nem tagja, és mindeddig nem is csatlakozott. Az SRM hatálya viszont kiterjed ránk is, az SRM-irányelv alapján kötelezően létrehozandó nemzeti szanálási hatóság pedig az MNB, de ez nem minősül alapvető feladatának.³²¹ „*Az MNB külön törvényben meghatározott jogkörében szanálási hatóságként jár el.*”³²² Az említett külön törvény a *pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló 2014. évi XXXVII. törvény*, amely (több más uniós jogforrás mellett) az SRM-irányelvnek és az EBA-rendeletnek való megfelelést is szolgálja, és részletesen meghatározza a bankok esetében alkalmazandó szanálási keretrendszert.

A betétbiztosítást a *hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény* (Hpt.) szabályozza.³²³ Az *Országos Betétbiztosítási Alap* (OBA) az uniós standardoknak megfelelően 100.000 (százezer) euró összeghatárig fizet kártalanítást személyenként és hitelintézetenként, ha a kártalanítás jogszabályi feltételei fennállnak.³²⁴ Az OBA-hoz főszabály szerint minden hitelintézet csatlakozik,³²⁵ a kivételeket a jogszabály meghatározza, de ezek esetében is közös feltétel meghatározott egyenértékű betétbiztosítás megléte.³²⁶

³¹⁹ MNBtv. 1. § (1) bek.

³²⁰ MNBtv. 1. § (3) bek.

³²¹ MNBtv. 4. § (13) bek.

³²² MNBtv. 4. § (8) bek.

³²³ Elődje, a *hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. tv.* is szabályozta.

³²⁴ Hpt. 212-217. §

³²⁵ Hpt. 209. § (1) bek.

³²⁶ Hpt. 209. § (2)-(3) bek.

Az SSM vonatkozásában legelőször azt érdemes megjegyezni, hogy területi hatálya automatikusan az euroövezeti államokra terjed ki, de az euroövezeten kívüli tagállamok is csatlakozhatnak, illetve utólag ki is léphetnek belőle. DARVAS és WOLFF 2013-as tanulmányukban az SSM-hez való csatlakozást sürgették, az alábbi érvek mentén : 1) a pénzügyi integráció elősegítése alapvetően mindenkinek előnyös; 2) a határokon átívelő banki tevékenység szempontjából előnyös ha a bank (anya- és leányvállalatok egésze) egy felügyeleti rezsim alá tartozik; 3) az előbbiek miatt a bankfelügyelet minősége is magasabb lesz; 4) a felügyeleti gyakorlatok konzisztenciája növekszik; 5) versenyhátrányok kerülhetők el a belépéssel; és 6) az egységes felügyeleti mechanizmus keretében több információhoz férhet hozzá a csatlakozó fél.³²⁷

NÉMETH még 2019-ben a Magyar Bankszövetség folyóiratában összegyűjtötte az SSM-hez (illetve egészében a Bankunióhoz) való magyar csatlakozás érveit és ellenérveit. Ez alapján a pro érvek: 1) az EKB-nak az MNB-hez képesti sokkal jobb reputációja, amely a befektetői bizalmat erősítheti; továbbá 2) a magyar bankrendszer tulajdonosi szerkezete, amelyben nagy a külföldi résztulajdon, illetve a magyar bankoknak is vannak külföldi leánybankjai, mindkét esetben az SSM alatt csökkenne a kettős felügyeletnek való megfelelés terhe. Kontra érveket NÉMETH inkább az SRM tekintetében talál, de az SSM szempontjából is felveti a monetáris politika és a pénzügyi felügyelet intézményi egységének megbomlását, mint kockázati tényezőt, elsősorban az információáramlás szempontjából. Felhívja továbbá a figyelmet a kivárás fontosságára, vagyis hogy akkor érdemes csatlakozni, amikor a rendszer már bizonyított.³²⁸ Ha ezutóbbi 2019-ben még kérdéses volt, jelen sorok írója szerint azóta sem történt olyan esemény amely ezen érdeemben változtatott volna.

II.2.5. Az egységes felügyeleti és szanalási mechanizmus körüli dilemmák

Bár egy időben úgy tervezték, hogy az egységes felügyeleti mechanizmussal (SSM) ellentétben az SRM területi hatálya automatikusan az uniós tagsághoz kötődjön, végső formájában a tagság

³²⁷ DARVAS, Zsolt – WOLFF, Guntram B. (2013): *Should Non-Euro Area countries join the Single Supervisory Mechanism?* Bruegel Policy Contribution, 6/2013, pp. 1-15 pp. 6-10

³²⁸ NÉMETH Krisztián (2019): *Ötéves a Bankunió – Politikai célok, közgazdasági elméletek, gyakorlati eredmények.* *Gazdaság és Pénzügy*, 6. évf. 12. sz. pp. 136-153; pp. 149-152

tekintetében az SRM-rendelet az SSM-rendelet „mechanizmusban részt vevő tagállam” fogalmára utal vissza.³²⁹

Szervezetileg a következőképpen épül fel: 1) Európai Központi Bank; 2) Egységes Szanálási Testület (*Single Resolution Board, SRB*); 3) Egységes Szanálási Alap (*Single Resolution Fund, SRF*); és 4) a nemzeti szanálási hatóságok (ez Magyarországon az MNB).

Az SRM célja a csődközeli helyzetbe került bankok rendezett módon történő szanálása, ami minimális terheket ró az adófizetőkre és a reálgazdaságra. Ezen belül a főbb célok a következők: 1) a bankszektor iránti bizalom erősítése; 2) a bankostromok és a továbbterjedés megelőzése; 3) a bankok és az államháztartások közötti negatív visszacsatolási folyamat enyhítése; és 4) a pénzügyi szolgáltatások belső piacán tapasztalható fragmentáltság megszüntetése.³³⁰

A szanálás folyamata a következőképpen alakul. Az Európai Központi Bank felügyeleti hatóságként értesíti az Egységes Szanálási Testületet, ha egy bank csődközeli helyzetbe került vagy valószínűsíthetően ilyen helyzetbe fog kerülni. Ilyen értelmű határozatot az Egységes Szanálási Testület ügyvezetői ülés keretében saját kezdeményezésére is hozhat, amennyiben az EKB a tájékoztatását követően 3 napon belül nem tesz lépéseket. Az ügyvezetői testület határoz arról, hogy elképzelhető-e egy magánforrásokra támaszkodó megoldás, vagy közérdekből szanálásra van szükség. Amennyiben a szanálás feltételei nem teljesülnek, a bankot a nemzeti jognak megfelelően fel kell számolni. Amennyiben a szanálás feltételei teljesülnek, az Egységes Szanálási Testület szanálási programot fogad el. A program meghatározza a szanálási eszközöket, valamint az Egységes Szanálási Alap igénybevételének részleteit. Amint a Testület elfogadja a szanálási programot, azonnal továbbítja azt a Bizottságnak. A szanálási program a Testület általi elfogadást követő 24 órán belül hatályba lép. Ezalatt a Bizottság vagy elfogadja a programot, vagy felszólítja a Tanácsot, hogy emeljen kifogást (utóbbinak erre 12 órája van). A Testület ezt követően biztosítja, hogy az érintett nemzeti szanálási hatóságok megtegyék a szükséges intézkedéseket.³³¹

³²⁹ SRM-rendelet 2. cikk és 4. cikk.; valamint KÁLMÁN (2014): *i.m.* p. 10

³³⁰ Lsd.: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/> (Letöltve: 2019.05.01.)

³³¹ SRM-rendelet II. és III. címe, különösen 18. cikk, valamint lsd.: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/> (Letöltve: 2019.05.01.)

Látható, hogy a szanálási mechanizmus elemei viszonylagos egyensúlyt teremtenek az uniós és tagállami szint között a részvétel terén. Ugyanakkor a kezdetektől fogva a mai napig talán a leg súlyosabb tagállami aggály a rendszerrel kapcsolatban, hogy az esetleg teljesen kikerülhet a tagállamok befolyása alól. NÉMETH már az SRM-mel kapcsolatos első tapasztalatok fényében a Veneto-paradoxonhoz (ld. lentebb) hasonló következtetlenségeket látja kockázatosnak (ld. alább) és felveti, hogy a magyar bankok vajon képviselnek-e olyan súlyt az EKB szemében, hogy adott esetben a szanálást a magyar szanálási hatóság (az MNB) kezébe adja, vagy azt megtartja a szupranacionális szinten.³³² Megjelentek más jellegű tagállami aggályok is. Németország hosszú ideig azon az állásponton volt, hogy az SRM rendszer nem összeegyeztethető a német alkotmánnyal, mivel a német adófizetők a hozzájárulások által közvetlenül úgy kerülnének kapcsolatba az SRM rendszerrel, hogy arra az alkotmány által elvárt parlamenti felhatalmazás nem történt meg. (Ez az aggály egyébként a bankunió többi eleménél is megjelent német részről.)³³³ Ezt a kérdést azonban a fentebb már többször idézett 2019-es döntésében a német alkotmánybíróság rövidre zárta és az SRM elemeit a német alkotmánnyal összeegyeztethetőnek találata.³³⁴

ASIMAKOPOULOS ír a *The Single Resolution Board as a New Form of Economic Governance* című könyvfejezetében³³⁵ arról, hogy az SRB, amely EU ügynökségnek számít, mennyire kompatibilis az EU jogrendjével. Ez egyrészt visszavezet az EU ügynökségek általános problémáihoz, amelyeket fentebb, illetve a korábbi fejezetekben tárgyaltunk. Emellett szót kell ejteni az ún. *Veneto-paradoxonról* is. A spanyol Banco Español S.A. és az olasz Banco Popolare di Vicenza és Veneto Banca egyaránt 2017 júniusában került az SRB elé. Ám míg a spanyol bank esetében az SRB szanálási tervet készített és a nemzeti szanálási hatóságnak ekként eljárnia, így a bank teljes egészében a Santander Group kezébe került, addig az olasz bank esetében az egész eljárást a nemzeti szanálási hatóság hatáskörébe utalta, így az olasz szanálási hatóság a sokkal kedvezőbb nemzeti szabályozás szerint járhatott el.³³⁶

³³² NÉMETH (2019): *i.m.* p. 151

³³³ HOWARTH, David - QUAGLIA, Lucia (2014): *The Steep Road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism*. Journal of Common Market Studies. 52. évf. Annual Review, pp. 125-140; pp. 129-130

³³⁴ BVerfG 2019. július 30-i 2 BvR 1685/14. sz. ítélet 231. pontja

³³⁵ ASIMAKOPOULOS, Ioannis G. (2018): *The Single Resoulotion Board as a New Form of Economic Governance*. In: HOFMANN, H. - PANTAZATOU, K. - ZACCARONI, G. (szerk): *The Metamorphosis of the European Economic Constitution* [megjelenés alatt].

³³⁶ ASIMAKOPOULOS (2018) *i.m.* pp. 20-21

Emellett megemlítendő az SRB eddigi talán legismertebb ügye, az *ABLV Bank Latvia* felszámolása, amelyre azután került sor, hogy a U.S. Department of Treasury pénzmosással és az Észak-Korea elleni szankciók kijátszásával vádolta meg a bankot, amelynek következtében annak helyzete tarthatatlanná vált. A botrány az ABLV Bank luxembourgi leányvállalatát is megrengette.³³⁷ NÉMETH az ügy értékelésében *Danièle Nouy*-ra, az SRB Felügyeleti Tanácsának elnökére utal vissza, aki felhívta a figyelmet arra, hogy az egységes felügyeleti mechanizmus (SSM) létrehozásakor maguk a tagállamok döntöttek úgy, hogy nemzeti hatáskörben tartják a pénzmosás elleni fellépést. Ugyanakkor az üzletviteli kockázat fogalmába akár a pénzmosás is beleérthető. Ez egy ellentmondás az SSM rendszerén belül. Az ABLV – amely egyébként Lettország harmadik legnagyobb bankja volt – az EKB közvetlen felügyelete alá tartozott. Az EKB azonban nem vállalta fel, hogy a pénzmosás tényállását vizsgálja, holott 2016-ban már a lett tagállami pénzügyi felügyelet is bírságolta – több mint 3 millió euróra – ezért az ABLV-t. Így juthatott a helyzet két évvel később oda, hogy az SRB-nek kellett – a szanálását elrendelő – döntésével felvállalnia a kockázatot, hogy az Európai Bankunió rendszere inkonzisztensnek tűnhet.³³⁸ A hatásköri dilemmák tehát abban a tekintetben is felmerülhetnek, hogy a tagállami és uniós szereplők a jelzett szabályozási bizonytalanságok okán mikor lépnek fel. A pénzmosás elleni fellépés felügyeleti szempontból a tagállam hatásköre lenne, ugyanakkor ha túlzottan sokáig késlekednek, az alapot adhat a szupranacionális szintű szanálási döntésre. Ugyanakkor jelenleg még az EKB is felléphetne az SSM keretében.

Szükséges ugyanakkor megemlíteni, hogy az uniós döntéshozók a pénzmosás területén is ügynökségi megoldással kívánnak előrelépni. A szakirodalom már évekkel ezelőtt leírta, hogy a létező rendszer (EBA és SSM) nem képes kezelni a kérdést – hiszen ez az ún. Danske Bank-ügy kapcsán be is bizonyosodott – hogy erre esetleg külön uniós ügynökséget kellene létrehozni.³³⁹ A Tanács 2022. június 29-én fogadta el részleges álláspontját a kérdésben, amely a kérdéses ügynökség létrehozását támogatja. Az újabb pénzügyi ügynökség neve *Anti-money laundering*

³³⁷ Lsd.: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180224.en.html> (Letöltve: 2019.04.01.)

³³⁸ NÉMETH (2019): *i.m.* pp. 145-148

³³⁹ BEROŠ, Marta Božina (2020): The EBA's relationship with the member states in the banking union framework – Supportive or disruptive? *TARN Working Paper*, 01/2020; p. 12 idézi: BRUNSDEN, J. (2019): EBA faces calls to reform after dropping Danske Bank probe. *Financial Times*, 2019. április 29.; valamint: BRUNSDEN J. – FLEMING S. (2019): EU proposes new anti-money laundering body in wake of scandals. *Financial Times*, 2019. október 31.

Authority (AMLA) lesz, és a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemhez fog aktívan hozzájárulni.³⁴⁰

II.3. KÖVETKEZTETÉSEK

Ahhoz, hogy rátérhessünk a disszertáció fő vizsgálati tárgyát képező pénzügyi felügyeleti ügynökségekre, előbb a *közpénzügyi rendszer* tagolását és alapvető működési mechanizmusait volt szükséges ismeretelni. Elhatároltam az államháztartást a magánpénzügyektől, másrészt meghatározásra került a *pénzügyi piac fogalma* – hiszen ennek szabályozásával és felügyeletével kapcsolatos maga a kutatás. Definíciónk szerint a pénzügyi piac a pénz keresletének és kínálatának találkozását biztosító intézmény, egyben a jövedelem ideiglenes újraelosztásának intézménye.

Az európai uniós és a magyar *pénzügyi felügyeleti rendszer* története összekapcsolódik, de el is válik egymástól. Az Európai Unió esetében ennek két további jól elkülöníthető időszaka van, a 2008-as válság előtti, és a válságkezeléssel kezdődő, jelenleg is tartó időszak. A 2008-at megelőző évtizedekben nem igazán volt hatékony európai uniós pénzügyi felügyelet, valamint nem voltak erős hatáskörökkel felruházott szereplők. Az 1977-es első bankkoordinációs irányelvet – a Gazdasági és Monetáris Unió elindulásának évtizede, tehát 1970-es évek előtt ténylegesen semmi nem volt – követő bő harminc év „csúcstermékei” a későbbi pénzügyi felügyeleti ügynökségek elődjeiként tevékenykedő bizottságok (CESR, CEBS és CEIOPS) működtek az ezredforduló után.

A 2008-ban indult válság hatására, a válságkezelés keretében viszont több lépcsőben épült ki egy újfajta pénzügyi felügyeleti rendszer. Ennek első szintje – kronológiai és hatásköri értelemben is – a három Európai Felügyeleti Ügynökségek (ESA), amelyek: 1) az *Európai Bankhatóság (EBA)*; 2) az *Európai Értékpapír-piaci Hatóság (ESMA)*; és 3) az *Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság (EIOPA)*. A disszertáció nagy mértékben ezekre fókuszál, különösen az EBA-ra. A bankfelügyeleti területen 2013–2016 között létrejött egy második, felettes szint az Európai Központi Bank mint uniós intézmény középpontba helyezésével. Ez a rendszer az Európai Bankunió, amely három mechanizusból áll: 1) egységes felügyeleti mechanizmus (SSM); 2) egységes szanálási mechanizmus (SRM); és 3) európai

³⁴⁰ Lsd.: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/06/29/new-eu-authority-for-anti-money-laundering-council-agrees-its-partial-position/> (Letöltve: 2023.01.08.)

betétbiztosítási rendszer (EDIS). Ezek szintén a kutatás fókuszában állnak. A tőkepiaci és biztosítási területen nem került sor a bankunióhoz hasonló mechanizmus felállítására.

A magyar pénzügyi felügyeletei rendszer fejlődése szempontjából is kulcsfontosságú a 2008-as válság, hiszen annak hatásai *Magyarországon* kimondottan komoly károkat okoztak. Az intézményrendszer szempontjából pedig megkerülhetetlen, hogy a különböző, a rendszerváltás után létrejött szektorális jogelődök egyesítésével 2000. április 1-jei hatállyal felálló Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete 2013. október 1-jei hatállyal integrálásra került a Magyar Nemzeti Bank szervezetébe. Ennek keretében az *MNB lett az a csúcscsúrv*, amely a monetáris politika és a makroprudenciális felügyelet mellett immáron a mikroprudenciális felügyeletet is ellátja Magyarországon.

Végül az európai uniós pénzügyi felügyelet előtt álló kihívások közül mutattam be a legfontosabbakat. Az EU szempontjából a bankunió szanalási mechanizmusának következtelen esetjogát jelöltük meg, valamint a pénzmosás körüli szabályozási kihívásokat. Utóbbi keretében egy új ügynökség (*Anti-Money Laundering Authority – AMLA*) létrehozása várható a közeljövőben. Ami jól mutatja, hogy az ügynökségesedés folyamata nem vesztett lendületéből. Az Európai Unió megint egy újabb pénzügyi ügynökséget készül létrehozni, úgy hogy még az eddigiek működése körül is vannak kérdőjelek. A korlátozott hatáskör-átruházás máig fennálló keretei között ez magában hordozza annak dilemmáját is, hogy a létrehozott és az újonnan felállítandó ügynökségek a válságkezelésen túl milyen szerepet töltsenek be az uniós piacszabályozás és piacfelügyelet rendszerében.

III.

A SOFT POWER ÉS ANNAK FŐ MEGJELENÉSI FORMÁJA: A SOFT LAW

III.1. BEVEZETÉS

Jelen fejezet előbb általános bevezető igénnyel tárgyalja a *soft power* jelenséget, elméleti alapot adva az ezután következő fejezetekhez amelyek a soft power két megnyilvánulási módját, azaz a soft law-t és a stratégiai illetve vezetői kommunikációt tárgyalják az Európai Unió pénzügyi felügyeleti ügynökségeinek, valamint az Európai Központi Banknak a tevékenységén belül.

Az alábbiakban bemutatom a *soft power* fogalmának kialakulását és elterjedését a nemzetközi szakirodalomban és természetesen magát a jelenséget is. Kitérek a *soft power – hard power – smart power* viszonyrendszerre és annak jelentőségére. Ezt követően röviden ismertetem a jelenség megvalósulását, először az Európai Unió aztán a tagállami szint vonatkozásában.

Az ügynökségesedés és a pénzügyi ügynökségek kapcsán vizsgálódásom ezen irányának oka, hogy dolgozatom korábbi fejezetében bemutattam, hogy különösen az európai uniós ügynökségekre való hatáskörök átruházása máig jogi korlátokba ütközik. Ennek ellenére az ügynökségesedés tendenciája azt mutatja, hogy az ügynökségek száma egyre inkább növekszik, párhuzamosan azzal, hogy egyre erősebb hatáskörökhöz jutnak ezek a szereplők. Álláspontom szerint az ügynökségesedés kapcsán kiemelkedő fontosságú, hogy a hatékony piacsabályozást és piacfelügyeletet az ügynökségek megvalósíthatják a jogon kívüli, illetve a soft power kapcsán felmerülő eszközökkel is.

Szabályozáspolitikai szempontból a soft power fő megjelenési formája a soft law. A *soft law* és a *hard law* elhatárolása aránylag sokat vizsgált terület, amelyre több szakirodalmi kísérlettel is találkozunk.

A University of Wisconsin-Madison kutatói szerint a „soft law” egy általános kifejezés, amely tulajdonképpen különféle eljárásokra (*process*) utal, amely eljárások közös vonása, hogy míg teljes mértékben normatív tartalommal rendelkeznek, formálisan nem kötelezőek. A „hard

law” ezzel szemben kötelező erejű jogforrásokból ered – az EU esetében az említett kutatók szerint ez a Szerződéseken, és a másodlagos jogforrásokon túl az ún. „közösségi módszer” (*community method*) is.^{341 342}

SCHAFFER és POLLACK 2010-es cikkükben a hard law vs. soft law különbségtételt három jogelméleti irányzat megközelítésén keresztül is bemutatják. A *jogpozitivisták* megközelítés a fő különbséget a jogi kötőerőben látja, vagyis, hogy a hard law-nak van, a soft law-nak nincs, igaz utóbbi is sokszor a kötelező szabályozás eszköze. Az *észjogi iskola (a racionalisták)* a kontextusban látják a fő különbséget, nevezetesen, hogy eltérő tulajdonságaik okán az államok más jellegű területeket szabályoznak hard law, illetve soft law megoldásokkal. A *konstruktivisták* pedig a soft law közösségi jellegét emelik ki, vagyis, hogy a soft law a közösség tagjai által osztott közös célok és normák megjelenítője, amelyet nem árnyékol be a jogi kikényszerítés (például peres jogérvényesítés) lehetősége.³⁴³

A TERPAN szerint leírtak (és az érvelés egyszerű eleganciája okán jelen sorok szerzője által is elfogadottak) szerint a következő kritériumok mentén lehetséges a megkülönböztetés. Bármely jogi aktus esetén két fogalmi elem együttes megléte szükséges a kötelezetteket keletkeztető jelleg eléréséhez: a forrás és a tartalom. Amennyiben ezek közül bármelyik „puha” jellegű (*soft instrumentum* vagy *soft negotium*), akkor beszélhetünk soft law-ról.³⁴⁴

Jelen fejezet témája a soft law-nak mint az európai uniós soft power legkézenfekvőbb megjelenésének a bemutatása az európai uniós pénzügyi felügyeleti ügynökségek (az ESA-k) valamint az Európai Bankunió (így különösen az Európai Központi Bank) kontextusában. Ehhez szükséges a soft law általános igényű ismertetése, tehát a soft law jelentésének, szerepének, nemzetközi jogi, európai uniós és – a dolgozat másodlagos fókusza miatt – a magyar tagállami szabályozási kereteinek az ismeretése. Valamint ezen belül fontos továbbá az uniós soft law

³⁴¹ TRUBEK, David M. – COTTRELL, Patrick – NANCE, Mark (2005): „Soft Law”, „Hard Law”, and the European Integration: Toward a Theory of Hybridity. *University of Wisconsin-Madison Legal Studies Research Paper Series*, Paper No. 1002; p. 1

³⁴² A *közösségi módszer (avagy community method)* az EUMSZ. 294. cikkében meghatározott rendes jogalkotási eljárástól eltérő megoldás, amely a jogalkotási folyamatban a szupranacionális szereplőknek, különösen az Európai Bizottságnak komolyabb szerepet juttat. Bővebben lsd.: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/the-community-and-intergovernmental-methods.html#> (Letöltve: 2022.12.29.)

³⁴³ SCHAFFER, Gregory C. – POLLACK, Mark A. (2010): Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements and Antagonists in International Governance. *Minnesota Law Review*, 94. évf. 3. sz. pp. 706-799; pp. 707-708

³⁴⁴ TERPAN, Fabien (2005): Soft Law in the European Union. The Changing Nature of EU Law. *European Law Journal*, 21. évf. 1. sz.; pp. 68-96; pp. 72-74

általunk vizsgált konkrét területeinek a bemutatása, ennek keretében térek rá az ESA-k és az európai bankunió esetére.

III.2. A SOFT POWER-RŐL ÁLTALÁBAN

III.2.1. Mi is az a soft power?

A *soft power* mai értelemben vett fogalmának megalkotása Joseph S. NYE amerikai politikatudós nevéhez kötődik, aki a hidegháború utolsó éveire illetve az azt követő időszakra vonatkozóan az Amerikai Egyesült Államok lehetőségeit vizsgálta hatalmi helyzetének fenntartására, mégpedig gyakorlatias megközelítésben. Első, a témában világszerte ismertnek számító műve, amelyben ezt a problémát a *soft power* megközelítésben tárgyalta, az 1990-ben megjelent *Soft Power* című cikke,³⁴⁵ ekkor ő a *Center for International Affairs at Harvard University* igazgatója volt. Másfél évtizeddel később jelent meg *Soft Power – The Means to Success in World Politics* című könyve,³⁴⁶ amely a mai napig talán a legmeghatározóbb mű e témakörben. (Saját bevallása szerint a fogalmat magát a szintén 1990-ben megjelent *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* c. könyvében³⁴⁷ alkotta meg.)³⁴⁸

Az 1990-es cikkben a következő, egyszerű definíciót találjuk: „*This second aspect of power – which occurs when one country gets other countries to want what it wants – might be called co-optive or soft power in contrast with the hard or command power of ordering others to do what it wants.*” Azaz: „*A hatalom(gyakorlás) ezt a második aspektusát – amely akkor mutatkozik meg, amikor egyik ország ráveszi a többi országot arra, hogy ugyanazt akarja, amit ő – nevezhetjük együttműködő vagy »puha« hatalom(gyakorlás)nak, szemben a »kemény« vagy parancsoló hatalom(gyakorlás)sal, amely utasításokon keresztül éri el, hogy a másik fél azt tegye, amit ő akar.*”³⁴⁹

³⁴⁵ NYE, Joseph S. (1990a): *Soft Power. Foreign Policy*. 3/1990, pp. 153-171

³⁴⁶ NYE, Joseph S. (2005): *Soft Power – The Means to Success in World Politics*. Perseus Books, New York

³⁴⁷ NYE, Joseph S. (1990b): *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Basic Books, New York

³⁴⁸ NYE (2005): *i.m.* p. XI

³⁴⁹ NYE (1990a): *i.m.* p. 166

	Hard	Soft
Viselkedési spektrum	Kényszer Ösztönzők Parancs ←	Agenda- meghatározás Vonzás → Együttműködés
Legvalószínűbb erőforrások	Erő Kifizetések Szankciók Vesztegetés	Intézmények Értékek Kultúra Politikák

3. ábra – A hard power és a soft power. Forrás: NYE (2005): i.m. p. 8

A *hard power* és a *soft power* NYE szerinti viszonyát jól szemlélteti a fenti ábra. A *soft power* forrásai NYE megközelítésében országok esetében – amelyet jelen sorok írója szerint nyugodtan extrapolálhatunk az országoknál nagyobb nemzetközi szereplőkre, így a regionális együttműködésekre is, mint amilyen az Európai Unió is – elsősorban 1) a kultúra; 2) a politikai értékek és 3) a külpolitika.³⁵⁰

NYE szerint a *kultúra* azon értékrendszerek és gyakorlatok összessége, amelyek jelentést adnak az adott társadalomnak. Ha egy társadalom univerzális értékeket képvisel, és politikája elősegíti ezek terjesztését, akkor nagy az esély arra, hogy a *vonzás* (*attraction*) erejével más országokra is hatást tud majd gyakorolni. Az ő megközelítésében az USA képvisel elsősorban ilyen kulturális erőt. Külön megemlítendő a *populáris kultúra* szerepe, amely szintén lehet *soft power* alapja, ugyanakkor ez nagyon kontextusfüggő. Ahogyan NYE is megjegyzi, a szerbek hiába ettek már évek óta McDonalds-ban, még Milosevicet támogatták a háborúban, valamint a ruandai népirtás elkövetői közül is sokan amerikai logós ruhákat viseltek. A *kereskedelem* a kultúra terjesztésének egyik fontos útja, de közel sem az egyetlen, hiszen az adott helyen képzett külföldi értelmiségiek vagy vállalkozók hazatérésük után szintén nagy eséllyel a képző ország kultúráját fogják megjeleníteni otthon, vegyítve a hazájukéval.³⁵¹

A *kormányzati politika* bel- és külpolitikai dimenziója egyaránt fontos a *soft power* szempontjából. A fentebb említett *kontextus* ugyanis itt jelentősen fontosabb, mint a *hard power* esetében, elsősorban abból a szempontból, ahogyan a potenciális fogadóállam interpretálja a hatalmi pozícióban levő állam politikáját. Így a képmutatást, arroganciát, közönyt tükröző, vagy a saját nemzeti célokra erősen leszűkített külpolitika ellenérzéseket kelt, és ezáltal aláássa a *soft power* érvényesülését. A követendő *politikai értékeknek* egyaránt érvényesülniük kell belpolitikai

³⁵⁰ NYE (2005): i.m. p. 11

³⁵¹ NYE (2005): i.m. pp. 11-13

szempontból (demokrácia), a nemzetközi intézményekben (másokkal való együttműködés) és a külpolitikában (béke és emberi jogok promotálása).³⁵²

A *soft power* korlátait NYE a koncepcióval szembeni szkeptikusok érvei alapján a következőkben határozza meg: 1) léteznek olyan megközelítések, amelyet dogmatikai alapon csak a *hard power*-t ismerik el a hatalom(gyakorlás) módjának; 2) a *soft power* gyakran diffúz hatást ér el és egy általános befolyást valósít meg konkrét cselekvés helyett; 3) a koncentrált hatalomra nehezen hat, így diktatúrákra nehéz vele hatni; 4) bizonyos kritikusok szerint nem is tekinthető hatalomgyakorlásnak, hiszen a *vonzás (attraction)* nem befolyásolható kormányzati eszközökkel, és egy demokráciában a kultúrát sem a kormány definiálja, és végül 5) vannak akik a közvélemény mérhetőségét (*opinion polls*) kérdőjelezzik meg, sőt annak a megfelelő értékekkel való azonosulásának gyakori hiányát vetik fel.³⁵³

A *smart power* koncepciója az elmúlt két évtizedben vált egyre fontosabbá, nagyrészt a globális tér amerikai külpolitikai kudarcai (elsősorban a 2001. szeptember 11-et követő háborúk) és az ezzel párhuzamos fokozatos kínai tényérés erősödéséből kifolyólag, és azzal párhuzamosan.³⁵⁴ WILSON definíciója szerint a *smart power* nem más, mint „*the capacity of an actor to combine elements of hard power and soft power in ways that are mutually reinforcing such that the actor's purposes are advanced effectively and efficiently*”. Azaz: „*adott szereplő képessége arra, hogy a hard power és soft power elemeit egymást kölcsönösen erősítő módon kombinálja úgy, hogy a szereplő célkitűzései eredményesen és hatékonyan megvalósuljanak*”.³⁵⁵

A *smart power* a gyakorlatban az alábbiak megvalósítását igényli. Alaposan ismerni kell a hatalom(gyakorlás) célpontját/tárgyát, hiszen azt nem igazán lehet a megcélzott régió vagy populáció ismerete nélkül hatékonyan uralni. Továbbá önismeretre is szükség van, hogy a hatalmat gyakorló megértse saját céljait és képességeit. A szélesebb regionális és/vagy globális kontextus ismerete szintén elengedhetetlen. Emellett fontos az alkalmazott eszközök alapos ismerete.³⁵⁶

³⁵² NYE (2005): *i.m.* pp. 13-15

³⁵³ NYE (2005): *i.m.* pp. 15-18

³⁵⁴ WILSON, Ernest J. (2008): *Hard Power, Soft Power, Smart Power. The ANNALS of the American Academy of Political Science*. Vol. 616 Issue 1, pp. 110-124

³⁵⁵ WILSON (2008): *i.m.* p. 110

³⁵⁶ WILSON (2008): *i.m.* p. 115

III.2.2. Az Európai Unió és a soft power

NYE a könyvében mielőtt rátér az Európai Unióra, előbb maga Európa vonatkozásában ír a *soft power*-ről, az egyes európai országok, illetve maga az összeurópai kultúra *soft power*-potenciáljait méltatva.³⁵⁷

Az Európai Unióról leírja, hogy a hidegháború végével a brüsszeli irány mágnesként kezdte vonzani a felszabaduló közép-kelet-európai országokat. Ez meglátása szerint abban is gyökeredzik, hogy Nyugat-Európa már az 1980-as években megelőzte az USA-t vonzerő tekintetében a közép-európai országok népessége szemében, még demokráciakép tekintetében is Nyugat-Európa lett az erősebb. (Itt külön hivatkozik egy Lengyelországban végzett 1986-os közvéleménykutatásra, valamint az 1989-es lengyel és csehszlovák választási kampányok hangvételére.)³⁵⁸ A költségvetés és a hadügy, a *hard power* két legfontosabb eleme döntően megmarad a tagállamok saját hatáskörében. Ugyanakkor a demokratikus értékek promotálása, vagy az olyan kérdésekben való állásfoglalás, mint amilyen a halálbüntetés kérdése vagy a fegyvertartás szabályozása az EU-nak van álláspontja, igaz NYE itt meglehetősen egybemossa az EU-t és az Emberi Jogok Európai Egyezményével és ahhoz kapcsolódó intézményekkel.³⁵⁹

A fentieket fogjuk fel az *európai uniós soft power külső dimenziójaként*, amely elsősorban az EU globális versenyképessége és érdekérvényesítése szempontjából fontos. Ezzel szemben az *európai uniós soft power belső dimenziójaként* definiáljuk mindazon *soft power* elemeket, amely a tagállamok, a belső piac és az uniós polgárok felé megnyilvánuló hatalom(gyakorlás) nem *hard power* jellegű eszközeit fogja össze. (A *soft power* belső dimenziójával szemben jelen sorok írója *belső hard power*-nek az elsődleges és másodlagos jogforrásokat – az alább ismertetett kivételeket leszámítva, az Európai Unió Bíróságának ítéleteit és ítélkezési gyakorlatát, valamint bármely európai uniós intézmény, szerv vagy hivatal hatósági jellegű jogalkalmazását számítja.)

Az előbbieket alapján uniós *soft power* tehát mindenekelőtt az uniós *soft law*, amelynek természetét a következő, vonatkozó fejezetben ismertetem. A jogalkotásnál maradván a klasszikus *soft law* mellett idesorolom az ún. speciális uniós együttműködési formákat, nevezetesen a *megegyezett együttműködés* és a *nyitott koordinációs együttműködés* (*Open Method of Coordination – OMC*) jogintézményeit.

³⁵⁷ NYE (2005): *i.m.* pp. 75-77

³⁵⁸ NYE (2005): *i.m.* pp. 77-78

³⁵⁹ NYE (2005): *i.m.* p. 79

A megerősített együttműködést az Európai Unióról szóló Szerződés 20. cikke szabályozza, ez tulajdonképpen egy sajátos uniós szabályozási technika, amely az EU által nem kizárólagos hatáskörbe vont területeken lehetővé teszi, hogy legalább kilenc tagállam szorosabb együttműködést hozzon létre, az adott területen szigorúbb szabályozást nem kívánó tagállamok mellőzésével.³⁶⁰ Az OMC esetében pedig a célok nem kötelezőek, a tagállamok csupán a koordinációban való részvételre kötelezik el magukat, a folyamat eredményeként megszülető dokumentumok, programok, iránymutatások legfeljebb gyenge kötelezettséget keletkeztetnek a tagállamok számára.³⁶¹

Affektív-viselkedési terület	European Module Construct	Tartalmi terület
Értékalapú meggyőződés	Hit az egyenlő esélyekben az európai országok vonatkozásában	Civil elvek
	Meggyőződés arról, hogy az európai országokat hogyan kellene megszervezni (politikai és gazdasági tekintetben)	Civil társadalom és rendszerek
	Az Európai Unió bővítési folyamatában való hit	Civil társadalom és rendszerek
Beállítottság	Az európai identitás érzete	Civil identitások
	Nyitottság más európai országok / kultúrák felé (iskolák szerepe a fókuszban)	Civil elvek
	Szándék más európai nyelvek tanulására	Civil elvek
	Az utazás, letelepedés és munka Európán belüli szabadságának helyeslése	Civil elvek
Viselkedés	Részvétel európai szinten működő csoportokban, eseményeken	Civil részvétel
	Interperszonális kommunikációs viselkedési minták	Civil részvétel

4. ábra – European Module Construct. Forrás: RUTKOWSKI és ENGEL (2010); *i.m.* p. 394

³⁶⁰ SZEGEDI László (2019b): Soft law és speciális kormányzati együttműködési formák. In: BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László (2019): *Az Európai Unió intézményrendszere*. Dialóg Campus, Budapest, pp. 185-192; pp. 187-188

³⁶¹ SZEGEDI (2019b): *i.m.*: 188-190

RUTKOWSKI és ENGEL tanulmányukban³⁶² az *uniós polgárságot* vizsgálják, mint lehetséges *soft power*. Az uniós polgárság a Maastrichti Szerződéssel létrehozott jogintézmény, amely közvetlenül megillet mindenkit, aki valamelyik tagállam állampolgára. Ez a jogintézmény járulékos jellegét jelenti, azaz a tagállami állampolgársághoz kötődését. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot, többletjogok érvényesülnek rajta keresztül. Önmagában nem nyújt európai identitást, azonban egy ilyen identitás kialakulása esetén annak hordozója lehet.³⁶³

RUTKOWSKI és ENGEL oktatáskutatók az *International Civic and Citizenship Education Study (ICCS)* felmérésen keresztül vizsgálták az uniós polgárság *soft power* jellegét. (Tanulmányukban egyébként kiemelik a fentebb már említett OMC fontosságát az európai uniós oktatási tér szempontjából, de ez nem része a fő következtetéseknek.) Az Európai Bizottság és a résztvevő tagállamok segítségével a klasszikus *Civic and Citizenship Frameworköt* egy ún. *ICCS European Module* feladatsorrá alakították, amely az EU szempontjából érdekes kérdések mentén (Isd. vonatkozó ábra) állt össze egy közoktatásban tanulók számára fél óra alatt kitölthető tesztté. A kutatás eredményeként két fontos következtetés került levonásra: 1) Az EU képes definiálni, hogy mely tényezők fontosak az (uniós) polgárság és az ezzel kapcsolatos nevelés szempontjából; 2) Az EU képes osztályozni az egyes országokat az uniós polgárság talaján állva.³⁶⁴ Utóbbinak szerepe lehet a tagállamok esetleges európai értékektől való eltéréseinek, kilengéseinek korrekciójában.

Az Európai Unió által konstruált európai identitás már évtizedek óta legitim és kiforrott kutatási téma. Az olyan témák, mint az EU szimbólumalkotási és használati sajátosságai, a vonatkozó narratívák, az Unióhoz való kötődés, illetve a közös identitás mibenlétével kapcsolatos viták, mint a „soft” Európa-kutatás egyre nagyobb jelentőségre tesznek részt az olyan klasszikus kutatási területekkel összefüggésben, mint amilyen a legitimitás, az uniós

³⁶² RUTKOWSKI, David – ENGEL, Laura C. (2010): Soft Power and Hard Measures: large-scale assessment, citizenship and the European Union. *European Educational Research Journal*, 9. évf. 3. sz., pp. 381-395

³⁶³ Részletesen: GOMBOS Katalin (2017): *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai*. Wolters Kluwer, Budapest, pp. 413-424

³⁶⁴ RUTKOWSKI – ENGEL (2010): *i.m.* pp. 386-391

politikák hatékonysága, vagy a politikai fejlődés lehetséges irányai.³⁶⁵ MANNERS 2002-es cikkében az EU „*normative power*” jellegét abban ragadta meg, hogy függetlenül attól, hogy katonai, vagy civil erőként akarjuk elképzelni, az EU eszmei („ideational”) természetét kell fókuszba állítani, amely a közös elvek mellett a „vesztfáliai egyezmények” szellemiségének figyelmen kívül hagyásában nyilvánulhat meg.³⁶⁶ Hivatkozik más politológusok kutatásaira, akik Mezopotámiától a poszt-vesztfáliai időkig végeztek komparatív elemzést a témában, és akik egybehangzó véleménye szerint az EU egy olyan, a „vesztfáliai normákat” meghaladó, szupranacionális és nemzetközi kormányzási formákból álló hibrid entitás, amely egy új, és az addigiaktól különböző minőséget képvisel a kormányzás terén.³⁶⁷

Az EU normatív bázisát képviselő normák együtt fejlődtek a Közösségek szerződéses (elsődleges jogbeli) fejlődésével, vagy pontosabban ezen, külső körülmények által is inspirált fejlődésen keresztül váltak a normatív bázis részévé, amelyet *acquis communautaire et politique* néven is ismerünk. Ilyen normák: a béke és a szabadság, a demokrácia, a jog uralma és az emberi jogok védelme, a társadalmi szolidaritás, az anti-diszkriminációs harc, a fenntartható fejlődés és bizony a Santer-bizottság 1999-es kényszerű lemondása után itt jelent meg a „jó kormányzás” normája is.³⁶⁸

Érdeemes megemlíteni, hogy miután 2012-ben az Európai Unió kapta meg a Nobel-békedíjat, az a gazdasági válság kudarcai és a kapcsolódó társadalmi kudarcok ellenére valamelyest újradefiniálta az EU normativitását. MANNERS és MURRAY alapvetően hat különböző narratívát különböztetnek meg ezt követően, amelyeket itt csak megemlítünk, részletesen nem elemzünk.³⁶⁹

Legalább ennyire fontosak azonban a mainstream EU-narratíváktól eltérő megközelítések, az ún. „*dissident voices*”. Az ebben az alfejezetben tárgyaltak között számos olyan tétel

³⁶⁵ KÖLVRAA, Christoffer (2016): European Fantasies: On the EU's Political Myths and the Affective Potential of Utopian Imaginaries for European Identity. *Journal of Common Market Studies*, 54. évf. 1. sz. pp. 169-184; p. 169

³⁶⁶ MANNERS, Ian (2002): Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40. évf. 2. sz. pp. 235-258; p. 239

³⁶⁷ MANNERS (2002): i.m. p. 240

³⁶⁸ MANNERS (2002): i.m. pp. 242-244

³⁶⁹ E narratívák: 1) A Nobel-narratíva, amely az EU béketeremtő erejét hangsúlyozta, és amely ugyanakkor terhes volt olyan múltbeli kudarcokkal, mint a jugoszláv polgárháború. 2) Az „Új Európai Narratíva”, amely Európa pozitív értelemben vett újradefiniálására alapozott, azonban inkonzisztens volta miatt megbukott. 3) A Gazdaság Európája. 4) A Szociális Európa. 5) A Zöld Európa. 6) A Globális Európa. Lsd.: MANNERS, Ian – MURRAY, Philomena (2016): The End of a Noble Narrative? European Integration Narratives after the Nobel Peace Prize. *Journal of Common Market Studies*, 54. évf. 1. sz. pp. 185-202

található, amelynek a hivatkozási alapul fekvő tanulmánya a neves *Journal of Common Market Studies* folyóirat 2016-os tematikus különszámában³⁷⁰ kerültek publikálásra. Ezen különszám vendégszerkesztői, WHITMAN és MANNERS arról számolnak be, hogy a lapszám szerkesztői és szerzői egyaránt negatívnak értékelik EU-val kapcsolatos 2005 után megjelenő bizalmi válságokkal összefüggő reflektív és kritikus cikkek hiányát a mainstream tematikus folyóiratokban.³⁷¹ Jelen írás szerzője nem tudja eléggé hangsúlyozni, hogy a történelmi és főképpen institucionalista megközelítés – amelynek fontossága más alapokon, de fentebb már ismertetésre került – ebben az összefüggésben is rendkívül fontos, megkerülhetetlen.

Mindezekon túlmenően az uniós *soft power* megnyilvánulhat olyan tevékenységekben, mint a vezetői és/vagy stratégiai kommunikáció (vagy akár az emberi erőforrás menedzsment, illetve a tudásmenedzsment) sőt jelen sorok írója szerint az előbbieken túlmenően a klasszikus vállalati funkciók bármelyike besorolható ebben a kategóriába, amennyiben az a hatalomgyakorlást elősegíti a *hard power* eszközök használata nélkül illetve helyett. Erről részletesen a következő, vonatkozó fejezetekben lesz szó.

Végül csupán egy gondolatként megemlítem, hogy az EU-ban meglehetősen kiterjedt vállalati és egyéb érdekképviseleti lobbitevékenységet³⁷² is felfoghatjuk egy fajta fordított *soft power*-ként, amelyben a szabályozott szereplők próbálják a szabályozóra való ráhatással saját érdekeik szerint alakítani. Mivel ez a jelenség mint tényleges döntéshatásoló tényező többnyire eredményesen van jelen az európai uniós döntéshozatal mögött, ezért hatása mind az EU-n belül, mind a globális térben, ha közvetve is, de megjelenik.

Utalva elemzésünk tárgyára, az európai uniós ügynökségek globális szabályozási térben betöltött szerepe is meghatározó lehet. Ennek oka, hogy az általuk kifejtett piacszabályozási és felügyeleti tevékenység az EU-n kívüli harmadik államokban is hatással bír.³⁷³ BEKKEDAL

³⁷⁰ Lsd.: <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14685965/54/1> (2019.11.21.)

³⁷¹ A különutas írások három fő jellemzője és erénye a következő: 1) a hatalmi viszonyok fontosságának hangsúlyozása; 2) a történelmi-intézményi kontextus erős fókuszba állítása; és 3) az EU, annak teoretikája és krízisei kapcsán a narratívák kiemelt fontosságú tényezőként való kezelése. Lsd.: MANNERS, Ian – WHITMAN, Richard (2016): *Another Theory is Possible: Dissident Voices in Theorising Europe*. *Journal of Common Market Studies*, 54. évf. 1. sz. pp. 3-18; pp. 13-14

³⁷² Részletesen: BÓKA János (2019): Lobbitevékenység az Európai Unióban. In: BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László (2019): *Az Európai Unió intézményrendszere*. Dialóg Campus, Budapest, pp. 249-256

³⁷³ A Brexit és az ügynökségek viszonya szempontjáról lsd.: TELEKI Bálint (2019a): Thoughts on Certain Aspects of the Brexit and its Management. *Academic and Applied Research in Public Management Science*. 18. évf. 1. sz. pp. 137-148; DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh (2016): Brexit, Article 50 and the Contested British Constitution. *The Modern*

megjegyzni, hogy ügynökségek között is van különbség abban a tekintetben, ahogyan a harmadik országokhoz fűződő viszonyuk statuálva lett. Így például a pénzügyi területen működő *Európai Felügyeleti Hatóságok (European Supervisory Authorities – ESA)* statuáló rendeleteinek³⁷⁴ 75. cikk (1) bekezdése: „*A Hatóság munkájában való részvétel nyitva áll azon harmadik országok számára, amelyek megállapodást kötöttek az Unióval, amelynek keretében elfogadták és alkalmazzák az uniós jogot a Hatóságnak az 1. cikk (2) bekezdésében említett hatáskörébe tartozó területeken*” mintegy harmadik ország klauzulaként lehetővé teszi a kétoldalú megállapodáson alapuló részvételt nem EU-tag országoknak is.³⁷⁵ A válságok után is egyre inkább globális szinten működő pénzügyi piacokon az ügynökségesedés jelensége az EU hatóságát támogató tényező lehet.

III.3. A SOFT LAW-RÓL ÁLTALÁBAN

III.3.1. A soft law eredete a római jogon nyugvó jogi kultúrában

A római jogban már felfedezhetők a mai értelemben vett soft law előképei. Léteznek ugyan a rómainál akár régebbi jogi kultúrákban is ilyen elemek³⁷⁶, azonban csak a római jognak van olyan általános és átfogó hatása az európai jogi kultúrára, amely miatt azt érdemes itt megemlíteni. Ahogyan HAMZA is fogalmaz: „*A római jogi nézőpont biztosítja, hogy a hosszú történelmi korszakokat átfogó, illetve a legtöbb európai és számos Európán kívüli államra kiterjedő áttekintés ne váljék parttalanná, hanem az, éppen ellenkezőleg, meghatározott irányokkal és kontúrokkal rendelkezék.*”³⁷⁷ Természetesen jelen írás nem összehasonlító

Law Review, 79. évf. 6. sz. pp. 1019–1040; BEKKEDAL, Tarjei (2019): Third State Participation in EU Agencies: Exploring the EEA Precedent. *Common Market Law Review*, 56. évf. pp. 381–416

³⁷⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete (2010.11.24.) az európai felügyeleti hatóság (*Európai Bankhatóság*) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 331. 15/12/2010, 12-47. o.; Az Európai Parlament és a Tanács 1094/2010/EU rendelete (2010.11.24.) az európai felügyeleti hatóság (*Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság*) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/79/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 331. 15/12/2010, 48-83. o.; Az Európai Parlament és a Tanács 1095/2010/EU rendelete (2010.11.24.) az európai felügyeleti hatóság (*Európai Értékpapír-piaci Hatóság*) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/77/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 331. 15/12/2010, 84-119.

³⁷⁵ BEKKEDAL, Tarjei (2019): Third State Participation in EU Agencies: Exploring the EEA Precedent. *Common Market Law Review*, 56. évf. pp. 381–416; pp. 381-383

³⁷⁶ Lsd. részletesen: JANY János (2016): *Jogi kultúrák Ázsiában – Kultúrtörténet, jogtudomány, mindennapok*. Typotex Kiadó, Budapest.

³⁷⁷ HAMZA, Gábor (2002): *Az európai magánjog fejlődése – A modern magánjogi rendszerek kialakulása a római jogi hagyományok alapján*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest; p. 11

magánjogi értekezés. Ugyanakkor látható, hogy a római jogi keretek az Európai Közösségek jogalkotására idejekorán befolyást gyakoroltak.³⁷⁸

Melyek azok az elemek a római jog jogforrási rendszerében, amelyek a témánk szempontjából fontosak? Elsősorban a *szokásjogot (consuetudo)* kell itt említeni. Ez a római *ius* legrégebbi jogforrása, amely írásba foglalás nélkül is mindenkire nézve kötelező jogszokások összességét jelentette. (Ahogy a vonatkozó római regula szó szerint hangzott: „*consuetudo sine ullo scripto tenebunt omnes*”). A császárkorban³⁷⁹ pedig az írott törvények legjobb magyarázójaként is tekintettek rá. Ugyanakkor voltak olyanok, akik ezt a törvényt magyarázó jelleget inkább törvényrontóként (*desuetudo*) értelmezték.³⁸⁰ Alapvetően a *consuetudo*val kezdődik az a jelenség, amely különböző nevek alatt (az angolszász jogirodalomban egységesen *custom*) végigvonul a történelmen egészen a legújabb korig.³⁸¹ Ezen túlmenően megemlítendő még a következő római jogforrások.³⁸²

Visszatérve a szokásjogra, SCHILLER kettő fontos megállapítását is ismertetni szükséges. Egyrészt felhívja a figyelmet arra, hogy a történeti jogi iskola képviselője, így Savigny és Puchta a szokásjog érvényesülésének elsődleges okaként a szokásjognak az emberi lelkiismeretben való létét („*Volksbewusstsein*”) jelölték meg.³⁸³ ³⁸⁴ STEIN a római jog középkori recepciója kapcsán

³⁷⁸ HAMZA (2002): *i.m.* pp. 14-15 megemlékezik arról, hogy az európai jogegységesítés egyik első mérföldköve, az 1989-es, a tagállamokat a polgári és kereskedelmi jogegységesítésre való törekvése felszólító ABLEG C 158/400 sz. európai parlamenti határozat eredője egy 1980-ban felállított, *Commission on European Contract Law* nevű munkacsoport, amelynek számos tagja a római jog területéről érkezett. Így különösen Peter Stein, Theo Mayer-Maly, Fritz Sturm, Dieter Medicus és Roger Vigneron professzorok, akik részvételével később a páviai központú *Academia dei Giurisprivatisti Europei*, amelynek keretében a *Groupe d'Etude pour le Droit Européen Commun (GEDEC)* működött.”

³⁷⁹ A császárkor és különösen a későcsászárkor a római jog szempontjából azért különösen fontos, mert ez volt a klasszikus és a posztklasszikus jogtudomány időszaka, amely magának az ókori élő római jognak a tetőpontja egészen a iustinianusi kodifikációig (ld. később). Lsd.: FÖLDI, András – HAMZA, Gábor (2009): *A római jog története és intézményei*. 14. kiadás, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest; pp. 61-63; valamint STEIN, Peter (2005): *A római jog Európa történetében*. Osiris Kiadó, Budapest; pp. 33-34

³⁸⁰ FÖLDI, András – HAMZA, Gábor (2009): *A római jog története és intézményei*. 14. kiadás, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest; pp. 77-78; p. 4

³⁸¹ E tekintetben lsd.: BRYNTESON, William E. (1966): *Roman Law and Legislation in the Middle Ages. Speculum*, 41. évf. 3. sz. pp. 420-437 eszmefuttatását és történeti katalógusát.

³⁸² FÖLDI – HAMZA (2009): *i.m.* pp. 82-94 alapján: A *szenátusi határozat (senatus consultum)* a köztársaság idején nem minősült jogforrásnak, ugyanakkor mint az „atyák tanácsát” többnyire követték, a császárkorban fokozatosan erősödött a szerepe, míg a Kr. u. II. században egyenértékűvé vált a törvénnyel. Hasonlóképpen a *császári rendeletek (constitutiones)* sem minősültek jogforrásnak kezdetben, ez azonban a császári hatalom megerősödésével már a principátus alatt megváltozott. Végül idesorolható még a *jogtudomány (iurisprudencia)* is, amely mindennapi jelentőségét a minden egyéb jogforrást értelmező funkciója képezte.

³⁸³ SCHILLER, A. Arthur (1938): *Custom in Classical Roman Law. Virginia Law Review*, 24. évf. 3. sz. pp. 268-282; p. 272

tulajdonképpen azt fogalmazza meg, hogy a római jog egészében amolyan soft law-ként funkcionált. Az egyéb alkalmazandó jogrendszerek (kánonjog, hűbéri jog, helyi szokások stb.) értelmezéséhez és kiegészítéséhez használták, egyébként meglehetősen kazuisztikusan.³⁸⁵

A középkori jogban végig fontos szerepet töltött be a szokásjog.³⁸⁶ A *ius scriptum* (írott jog) és a *ius non scriptum*, azaz a *consuetudo* (tehát az írásba nem foglalt jog) pontos viszonya persze hosszas, és a klasszikus római szerzőket, illetve a iustinianusi kodifikációt³⁸⁷ rendszeresen előcitoló vita tárgyát képezte. Ugyanakkor a szokásjog szerepét és fontosságát legalábbis a törvény kiegészítőjeként – de nem lerontójaként – a középkor folyamán többé-kevésbé mindig elismerték.³⁸⁸

DI ROBILANT 2006-os cikke neo-medievalista³⁸⁹ gondolatmenetében a *lex mercatoria*³⁹⁰ történelmi ívét a klasszikus római jogtól az Európai Közösségekig húzza meg, amelyben a

³⁸⁴ SCHILLER (1938): *i.m.* p. 277 továbbá kiemeli, hogy a római joganyagon belül a majdani nemzetközi jog előképét jelentő *ius gentium* az átlagosnál nagyobb mértékben tartalmazott szokásjogi elemeket.

³⁸⁵ STEIN, Peter (2005): *A római jog Európa történetében*. Osiris Kiadó, Budapest; pp. 83-84 írja: „*Am mindezekhez a római jog adta a fogalmi kereteket, azaz az értelmezés alapelveinek rendszerét, mert a római jog jelentette a jog általánosan érvényes nyelvtanát, amelyet mindig segítségül lehetett hívni, amikor csak szükség volt rá.*”

³⁸⁶ BRYNTESON, William E. (1966): *Roman Law and Legislation in the Middle Ages. Speculum*, 41. évf. 3. sz. pp. 420-437; p. 420 írja: A szokásjog és a soft law közé természetesen semmilyen nemzeti vagy nemzetek feletti jogrendszerben nem lehet egyenlőségjelet tenni. Bizonyos hasonló vonások (a hard law-hoz képesti alaki könnyítések, valamint a jogi kötőerő és a kikényszeríthetőség problematikája) azonban lehetővé teszik, hogy párhuzamot vonjunk. Ez szükséges is, mivel némely korokban – így lsd. alább a középkort és a kora újkort – a szokásjog volt inkább tetten érhető a kettő közül. Ismerünk olyan felfogást, amely szerint az uralkodó által alkotott jog valójában felfedezett jog, amely mindig megtalálható az általános természetjogban, amely pedig magától Istentől való, és az egyes népek szokásaiban testesül meg. Maga a római jog is gyakran csak szokásjogként érvényesült a korai évszázadokban, így például a vizigótok és a burgundok a büntetőjogi és eljárásjogi rendelkezéseit adoptálták saját törzsi jogukhoz.

³⁸⁷ A *iustinianusi kodifikáció* I. Iustinianus (Kr. u. 527-565) kelet-római császár nevéhez fűződik, aki az addigra összeomlott Nyugat-Római Birodalom területeinek jelentős részét (így Itáliát, Hispániát és a Mediterráneum és Észak-Afrika további jelentős területeit is) visszafoglalta, és az egész birodalom területén (keleten és nyugaton is) hatályos törvénykönyvet kívánt létrehozni. Ezen kodifikáció keretében hozták létre Tribonianus, Theophilus és további kiváló jogtudósok a római jog anyagának egyik máig hatóan legjelentősebb összefoglaló kódexét, amelynek rendszere a mai napig megkerülhetetlen az európai magánjog szempontjából. Lsd.: FÖLDI – HAMZA (2009): *i.m.* pp. 94-99

³⁸⁸ BRYNTESON (1966): *i.m.* pp.

³⁸⁹ A *neo-medievalizmus* fogalmát a Kelemen Zoltán disszertációját – KELEMEN Zoltán (2019) *A Historically Revised Model of Neomedievalism and the European Union as "Regimen Mixtum"*. Doktori (PhD) értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola. DOI 10.14267/phd.2019012 – összefoglaló blogbejegyzés alapján ismertetem: „*A neomedievalizmus irányzatának képviselői szerint a pápa és a császár által felülről és hercegségek, grófságok, illetve városállamok által alulról korlátozott királyságok rendszere emlékeztet a szuverenitásukban meggyengült államok jelenlegi struktúrájára. A szakirodalom az állami főhatalom mai erőzójáért a nemzetközi szervezeteket, multinacionális vállalatokat, a magán-erőszakszervezeteket, az urbanizációt, a területi szeparatizmust és a civil társadalmat tartja felelősnek.*”

Lsd.: <http://www.lib.uni-corvinus.hu/content/corvinuskioszk/neomedievalizmus> (Letöltve: 2022.10.29.)

³⁹⁰ A *lex mercatoria* a középkori és kora újkorai angolszász jogrend egy sajátos jelensége. A *common law* bíróságok merev joga számos esetben nem volt alkalmas a kereskedelmi jogi és tengerjogi jogviták eldöntésére, ezért a

középkori jogfejlődésnek komoly szerep jut.³⁹¹ A XX. század második felében is felbukkant, akkor már az ún. „*New Lex Mercatoria*”-t életre hívták az olyan szervezetek, mint – a teljesség igénye nélkül – a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia³⁹², a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara³⁹³, az Unidroit³⁹⁴, a Nemzetközi Tengerészeti Szervezet (IMO)³⁹⁵ és az UNCITRAL³⁹⁶.³⁹⁷

Többnyire a kora újkort tekintik a modern nemzetközi jog hajnalának. Erről az időszakról azért szükséges röviden szót ejteni – habár a soft law szempontjából nem kiemelkedően jelentős korszak –, mert itt kerültek megalkotásra azok az alpművek, és lefektetésre bizonyos dogmák, amelyek nélkül a jelenkori nemzetközi jog sem létezhetne. 1625-ben adta ki Hugo Grotius *De iure belli ac pacis libri III (Három könyv a háború és béke jogáról)* című könyvét, amely római jogi és természetjogi alapokon összegzi a nemzetközi jognak a korban érvényes tételeit.³⁹⁸ Ekkoriban alkottott a spanyol természetjogi iskola is.³⁹⁹ Alberico Gentili 1584-ben kiadta a *De*

kereskedelmi különbíróóságok az elsősorban a kánonjog által közvetített római joganyag kereskedelmi jogi tárgyú rendelkezéseit (lex mercatoria – law merchant) alkalmazták e célra. Lsd.: FÖLDI – HAMZA (2009): *i.m.* p. 119

³⁹¹ DI ROBILANT, Anna (2006): Genealogies of Soft Law. *The American Journal of Comparative Law*, 54. évf. pp. 499-554; pp. 511-527 nyomán: Ebben a megközelítésben a *lex mercatoria* (a nemzetközi szakirodalomban gyakorta megjelenő megjelölése nyomán: „*the venerable old lady*”), mint privát, apolitikus és technikai rendszer hangsúlyos jelenléte, a jogi pluralizmussal és a ténszerűséggel együtt a középkori jogrend azon elemei, amelyek a modern soft law-hoz leginkább hasonlítanak.³⁹¹ Az „idős hölgy” kétszer tűnt el a föld felszínéről, és kétszer élesztették újra. Először a római *ius gentium* képében jelent meg, amely a római polgárok és az idegenek közötti viszonyok formalizált jogi kerete volt, és a Római Birodalom bukásával tűnt el átmenetileg. Másodszor a XI-XII. századi „második feudalizmus” gazdasági forradalma nyomán bukkant fel, ezután egész hosszú ideig kintartva – 1622-ben még könyv jelent meg róla Gerard Malynes tollából, *Consuetudo vel Lex Mercatoria* címmel. A nacionalista-territoriális államépítésnek a kereskedők jogalkotási és alkalmazási autonómiáját jelentősen visszavágó korszaka azonban átmenetileg újra eltűntette.

³⁹² A Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia célja a nemzetközi magánjogi szabályok fokozatos egységesítése a részt vevő tagállamokban, amelyhez az EU is csatlakozott 2006-ban, ezt a 2006/719/EK határozat hirdette ki.

³⁹³ A Nemzetközi Kereskedelmi Kamara saját honlapja alapján mintegy 45 millió vállalatot tömörít a világ több mint 100 országából. Célja a nemzetközi kereskedelem és befektetések elősegítése multilaterális alapon, számos eszközzel a vámeljárásoktól a vitarendezésig. Lsd.: <https://iccwbo.org/about-us/who-we-are/our-mission/> (Letöltve: 2022.10.29.)

³⁹⁴ Az International Institute for the Unification of Private Law (UNIDROIT) célja a magánjog és különösen a kereskedelmi jog nemzetközi koordinációja, harmonizációja és modernizációja, valamint az ehhez szükséges módszerek tanulmányozása. Lsd.: <https://www.unidroit.org/about-unidroit/> (Letöltve: 2022.10.29.)

³⁹⁵ Az IMO az ENSZ hajózási biztonságért felelős speciális ügynöksége, amely a tengerjog területén is végez kutatásokat és működtet egy tengerjogi akadémiát is. Lsd.: <https://www.imo.org/en/About/Pages/Default.aspx> (Letöltve: 2022.10.29.)

³⁹⁶ A United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) az ENSZ-nek a nemzetközi kereskedelem harmonizációjáért és modernizációjáért felelős bizottsága. Lsd.: <https://uncitral.un.org/> (Letöltve: 2022.10.29.)

³⁹⁷ DI ROBILANT (2006): *i.m.* pp. 515-522

³⁹⁸ STEIN, Peter (2005): *A római jog Európa történetében*. Osiris Kiadó, Budapest; pp. 131-132

³⁹⁹ STEIN (2005): *i.m.* pp. 125-129 írja: Az ehhez vezető jogdogmatikai folyamatok a középkor végével a nagy földrajzi felfedezések kapcsán folytatódtak, amikor is a kései spanyol skolasztikusok (különösen Franciscus de Vitoria, Francisco Suárez, Domenico Soto és Diego Covarruvias) szót emeltek az Újvilág őslakosai életének,

legationibus libri III (Három könyv a követi tisztségről) című művét, az ő tanításai, valamint a spanyol természetjogi iskolai tanai alapján írta meg később Grotius a fentebb említett máig meghatározó művét.⁴⁰⁰

Az eddigiekben tehát történeti alapon tekintettük át a soft law kialakulásának alapjait a római jogtól a modern nemzetközi jog kezdeteiig. Egy rövid kitérő után, amely a római jog eredetének szociológiai eredetét vizsgáló elméletekkel foglalkozik, itt fogjuk felvenni a fonalat a modern nemzetközi jognak a soft law-val kapcsolatos fejleményeivel.

III.3.2. A soft law eredetének szociológiai megközelítései

A soft law elterjedésének szociológiai irányú magyarázatát adó elméletek tekintetében egészen Savigny-ig lehet visszanyúlni. Savigny a jog és a nyelv közötti hasonlóságokból indult ki, e két jelenséget egymással analógnak tekintve, mivel szerinte a jog, akár a nyelv és a kettő között a (jog)szokások egyaránt az emberi tudatból (*consciousness*) erednek. Az emberek láthatatlan spirituális egysége (*Volk*, lsd. *Volksgeistlehre*), amelynek az állami jog az univerzális, formalista és egyéni nyelve, míg a különféle közvetítő közegbeli társadalmi intézmények sokféleségéből különböző jogok fakadnak. Ez különösen érdekesen jelenik meg korunk gazdasági és jogi globalizációja során, ahol a végtelen pluralitásban a Savigny és Ehrlich által is megfogalmazott „élő jog(tudomány)t” szemlélő, a klasszikus jogszociológiát háttérbe szorító nyelvtudományi keretrendszer értelmezésében a soft law lett az új *globális lingua franca*.⁴⁰¹ Ehrlich levezetésében az organikusan fejlődő élő jog a belső békés rend megtestesítője, amely funkciót azáltal tudja betölteni, hogy közvetlenül a társadalomból és annak önkéntes szerveződéseiből ered, amely különös etikai értékkel és hatékonysággal ruházza fel.⁴⁰²

ZERILLI etnográfiai szemszögből közelíti meg a jelenséget, amely megközelítés eredetét a jogász és antropológus Sally Moore 1973-as „*semi-autonomous social field*” koncepciójára

szabadságának és tulajdonának védelmében. Tették ezt a *ius gentium* természetjogi interpretációjának segítségével, római jogi dogmatikát alkalmazva. Ez volt az alapja a „*ius inter gentes*” születésének, amely védelme alá sajnos a gyakorlatban az őslakosokat nem sikerült bevonni, azonban alapjává vált a születőben levő nemzetállamok egymás közötti kapcsolatainak, és amely végül is a nemzetközi közjog lett.

⁴⁰⁰ STEIN (2005): *i.m.* pp. 125-129

⁴⁰¹ DI ROBILANT (2006): *i.m.* pp. 527-534; MERRY, Sally Engle (1988): Legal Pluralism. *Law & Society Review*, 22. évf. 5. sz. pp. 869-896; TEUBNER, Gunther (2004): Global private regimes: Neo-spontaneous law and dual constitution of autonomous sectors in world society? *Conference Paper*, EUI, Firenze.; pp. 1-17

⁴⁰² DI ROBILANT (2006): *i.m.* pp. 534-539;

vezeti vissza.⁴⁰³ Meghaladva a jogpozitivisták megközelítést, azt állítja, hogy a jogi kapcsolatok bármely tetszőleges rendszere nem teljesen autonóm vagy izolált. Minden társadalmi tér kapcsolódik egy nagyobb rendszerhez (*larger settings*), azok a terek pedig ahol a normákat alkotják, teoretizálhatók és etnográfiai vizsgálat tárgyát is képezhetik, ez igaz a globalizálódó térben megjelenő „globális jogi környezetre” is.⁴⁰⁴

Példaként az olasz felsőoktatás fejlődését citálja a Bolognai Nyilatkozat és az Európai Felsőoktatási Térség kontextusában. (Az Európa Tanács keretében megszületett nyilatkozathoz jelenleg 48 állam és az Európai Bizottság csatlakoztak, további 4 állam speciális státuszban kapcsolódik, Izrael például megfigyelői státuszt kapott.⁴⁰⁵) Cikkje megírásakor – 2010-ben – sokan csalódtak a bolognai folyamat olaszországi első tíz évében, és ennek részét képezte az is, hogy a Bolognai Nyilatkozat aláírásakor vállalt kötelezettségek nem kikényszeríthetők hard law jellegű szankciókkal, hanem az európai klubhoz való tartozás presztízse és a soft szankciók (önérdek, meggyőzés, *name-and-shame* jellegű szankciók) garantálják a vállalások betartását.⁴⁰⁶

A transznacionális térben elhelyezkedő soft law definícióját ZERILLI a következőképpen határozza meg: A soft law jogi és ezzel együtt politikai technológia, amely teljesen konzisztens a globális kapitalizmus jelenlegi fázisával, és az ahhoz kapcsolódó jogi és kormányzástani változásokkal. Ennek folytán visszatükrözi és egyben maga is formálja a globalizálódó jog két fontos tendenciáját, azaz a jogalkotási folyamatok proliferációját, és a jogi rezsimek privatizálódását (értsd itt különösen az állami és nem-állami jogalkotás átrendeződését és a civil szféra szerepének felértékelődését).⁴⁰⁷

DI ROBILANT több irányból is megközelíti a soft law kialakulását. A fentebb már említett neo-medievalista vonalvezetésű jogi megközelítésen túl ő is ismerteti (jog)szociológiai alapokon építkező megközelítéseket.⁴⁰⁸ Az alapvetés ezen megközelítéseknél a XIX-XX. század fordulóján alkotó európai anti-formalista jogászok írásaiban található, amelyek a soft law-t látták

⁴⁰³ ZERILLI, Filippo M. (2010): The rule of soft law: An introduction. *Focaal – Journal of Global and Historical Anthropology*, 56. évf. 3. sz. pp. 3-18; p. 4

⁴⁰⁴ ZERILLI (2010): *i.m.* pp. 4-5; MOORE, Sally Falk. (2000): *Law as process: An anthropological approach*. Münster-Hamburg-Oxford; pp. 101-105 and Oxford: LIT Verlag and James Currey.

⁴⁰⁵ Lsd.: <https://web.archive.org/web/20101018142934/http://www.ehea.info/members.aspx> (Letöltve: 2021.03.31.)

⁴⁰⁶ ZERILLI (2010): *i.m.* pp. 5-6; Moore: *i.m.* Uo.

⁴⁰⁷ ZERILLI (2010): *i.m.* p. 8; Moore: *i.m.* Uo

⁴⁰⁸ DI ROBILANT (2006): *i.m.* Uo.; MERRY (1988): *i.m.* Uo.; TEUBNER (2004): *i.m.* Uo.

a szociálpolitika egyik eszközének. Ennek kulcsfogalmai a rugalmasság, a társadalmi problémák iránti érzékenység, a pluralizmus és a részvételiség.⁴⁰⁹

A már említett XIX-XX. század fordulójának jogi pluralista megközelítései közül Gierke folytatva az előbbieken vázolt gondolatmenetet, a hangsúlyt a társulásokra, egyesülésekre, vállalatokra helyezte. Santi Romano egy institucionalista keretben gondolkodva fogalmazta meg ugyanezt. Az ún. „*ordinamento giuridico*” egy olyan rendet (rendszert) jelöl, amely magában foglalja a normákat, a szervezeti mechanizmusokat, a tekintélyt és az (állami) erőszakot. Kritikusai az elmélet értékét elsősorban a pluralista és nem az institucionalista jellegnek tulajdonították.⁴¹⁰

A Gurvitch-féle *Droit Social* elmélet a gyakorlatban megvalósult bolsevizmus kritikájaként jött létre – az emberarcú szocializmus Franciaországba való átültethetőségének érdekében. Elméletének lényege a különbségtétel az individuális jog és a szociális/társadalmi jog (*social law*) között, valamint a jogrend pluralista felfogása. Ezt a két eszközt, a szociális jogot és a pluralizmust tartotta a legfontosabbnak az előbbieken leírt célja eléréséhez. Ami a szociális jogot illeti, azt tételezte, hogy sem a jog, sem a közösség nem előzi meg egymást történelmi (kronológiai) és társadalmi értelemben sem, azok organikusán együtt fejlődnek. A pluralitást pedig három fogalom irányába bontotta le: 1) a tények pluralizmusa – amely a társadalmi létezés mintájának sokszínűségét jelenti; 2) az elvek pluralizmusa – amely az egyenlőséget és az autonómia lehetőségét jelenti; és 3) a (jog)technika pluralizmusa – amely az előbbi autonóm csoportok közötti konfliktusok kölcsönösen kielégítő szabályozására irányuló politikai stratégia.⁴¹¹

A posztmoderneknél közül SOUSA SANTOS elméletét fontos ismertetni, aki szerint a jogi pluralizmus lényege a *kulturális politikai stratégia*, amelynek célja a jog, a hatalom, és a tudás közötti kapcsolatok sokféleségének „leleplezése” az emancipációs folyamatok elősegítése és az elnyomás még fel nem tárt forrásainak felfedése érdekében.⁴¹²

⁴⁰⁹ MERRY (1988): *i.m.* Uo.; TEUBNER (2004): *i.m.* Uo.; DI ROBILANT (2006): *i.m.* Uo.

⁴¹⁰ MERRY (1988): *i.m.* Uo.; TEUBNER (2004): *i.m.* Uo.; DI ROBILANT (2006): *i.m.* Uo.

⁴¹¹ DI ROBILANT (2006): *i.m.* pp. 543-545

⁴¹² DI ROBILANT (2006): *i.m.* pp. 545-546

A szociológiai elméletek tehát a soft law társadalmi eredetére és funkciójára összpontosítanak. Egyrészt a globalizálódó gazdaság, másrészt a szociális kihívások mentén összetettebbé váló jogi tér egyszerűen kitermeli magából ezt a fajta megközelítést.

III.3.3. A soft law a modern nemzetközi jogban

A modern nemzetközi jog értelmében vett soft law-t azért szükséges külön cím alatt elemezni, mivel az európai uniós jog, mint a nemzetközi és nemzeti jog között elhelyezkedő *sui generis* jogrendszer értelmében vett soft law megköveteli azt, mint viszonyítási pontot. Igaz, hogy a nemzetközi jog tudománya egészen Grotiusig vezethető vissza, azonban nem megismételve a korábban leírtakat, itt csak a XX-XXI. század idevágó fejleményeit mutatom be.

HILLGENBERG a „*non-treaty arrangement*” (azaz a nem nemzetközi szerződés formájában megjelenő nemzetközi megállapodások) politikai súlyára hívja fel a figyelmet. Alapvetően ezt a fogalmat az általa Lord McNair-hez kötött *soft law kifejezés*⁴¹³ ellenpontjaként vezeti be, mivel szerinte utóbbi fogalmi ellentétekkel terhelt (lsd. alább). Hivatkozva Karl Strupp-ot, aki már 1934-ben felhívta a figyelmet ezen jogintézmény fontosságára⁴¹⁴, valamint a tématerületet évtizedek óta kutató Wilhelm Wengler azon 1995-ös kijelentését⁴¹⁵, hogy egy bonyolult entitásról beszélünk, mivel sem a szakirodalom nem dolgozta – akkor még – igazán fel, sem a diplomaták által tett állításokból nem vezethető le egyértelműen.⁴¹⁶ A nemzetközi jog jelenleg elfogadott jogforrási rendszere elsődlegesen a Nemzetközi Bíróság Alapszabályának 38. cikkén alapul. Ez azonban nem tartalmazza az összes nemzetközi jogforrást, így az alábbi ismertetendők közül a nemzetközi szokásjogot és a tudósok tanításait igen, nemzetközi soft law-t nem.⁴¹⁷

HILLGENBERG nem kísérel meg a kategória definiálását, hivatkozással az ebbe a körbe tartozó megállapodások sokféleségére. Hangsúlyozza ugyanakkor, hogy meg kell különböztetni ezt a kategóriát a *gentlemen's agreement*-től, mivel ebben a kontextusban utóbbi a diplomaták illetve tisztviselők személyes kötelezettségvállalását jelenti, amely nem köti a küldő államot, de még az adott tisztségben őket követő személyt sem. Meg kell továbbá különböztetni továbbá az

⁴¹³ Lsd.: Lord A. D. MCNAIR (1961): *The Law of Treaties*. Oxford Press.

⁴¹⁴ Lsd.: STRUPP, Karl (1934) 47 RdC (1934,I) p. 373

⁴¹⁵ Lsd.: WENGLER, Wilhelm (1995) JZ 1995, at 23.

⁴¹⁶ HILLGENBERG, Hartmut (1999): A Fresh Look at Soft Law. *European Journal of International Law*. 10. évf. 3. sz. pp. 499-515; p. 499

⁴¹⁷ KARDOS Gábor (2013): A nemzetközi jog forrásai. In.: KARDOS Gábor – LATTMANN Tamás (szerk.): *Nemzetközi jog*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest; pp. 49-50

inter-agency agreement-ektől is, amelyek csak konkrét minisztériumokat vagy hatóságokat köteleznek, magát az államot azonban szintén nem.⁴¹⁸ HILLGENBERG a magyar származású nemzetközi jogász SZÉKELY⁴¹⁹ nyomán felveti a nemzetközi jog „puhulásának” problémáját is, de alapvetően nem ért egyet a koncepcióval, hogy a soft law ennyire uralkodó szerepet ért volna el a nemzetközi jogban.

HÁRS megközelítésében „*A modern értelmezés szerint a soft law egy olyan normatípus, amely irányt kíván mutatni a nemzetközi közösségnek, utat kínálva a megalkotói szerint kívánatosnak vélt fejlődési irányvonal felé.*” Olyan normának tartja, amelyre a későbbiekben lehet építeni, ugyanakkor jogi kötőereje nagyban függ attól, hogy mely nemzetközi szervezet keretein belül került elfogadásra, valamint hogy milyen szintű nemzetközi támogatás áll mögötte. „Megcsontosodása” nem törvényszerű, kikényszeríthetősége pedig mindig kérdéses.⁴²⁰

KARDOS arról ír, hogy a nemzetközi jog modern tudománya jelenleg megosztott a *soft law* kategóriája tekintetében, alapvetően két megközelítés létezik: 1) a kötelező megállapodásokon belüli bizonytalan tartalmú szabályok tartoznak ebbe a körbe; 2) a nemzetközi szabályok azon része tartozik ide, amely létrehozói szándéka szerint nem teremt jogi kötelezettséget.⁴²¹ Jelen írás szerzője elsősorban a második megközelítést fogadja el, mivel mind a nemzetközi jogi, mind – és főképp – a továbbiakban vizsgált európai uniós és magyar tagállami soft law esetében egyértelműen nem az a kérdéses, hogy mi a jogalkotói elvárás, hanem hogy a kikényszerítés mennyiben lehetséges. (Nem csak közvetlenül, de közvetve is adott esetben, hiszen mint látni fogjuk, van olyan eset is, hogy a jogilag nem kötelező jelleg mellett is a hatáskörrel rendelkező hatóság esetleges vizsgálata során a soft law követelmények teljesülését is leméri és belefoglalja az eset értékelésébe.) E körben HILLGENBERG arra hívja fel a figyelmet, hogy a *non-treaty arrangement* is alapvetően megkülönböztetendő a *treaty arrangement* azon rendelkezéseitől, amelyek a kellő specifikusság hiányában nem vagy nehezen végrehajthatók. Utóbbira példaként

⁴¹⁸ HILLGENBERG (1999): *i.m.* p. 500

⁴¹⁹ SZÉKELY, Alberto (1997): Non-binding commitments: A commentary on the softening of international law evidenced in the environmental field. In: United Nations (ed.): *International law on the eve of the twenty-first century: Views from the International Law Commission*. United Nations, New York, USA.

⁴²⁰ HÁRS András (2018): Nemzetközi szervezetek határozatai. – Szócikk. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Nemzetközi jog rovat)*. Elérhető:

http://real.mtak.hu/83278/1/nemzetkozi_szervezetek_határozatai_u.pdf (Letöltve: 2022.12.29.)

⁴²¹ KARDOS (2013): *i.m.* p. 58

az Észak-Atlanti (NATO) Szerződés 5. cikkének „*azokat az intézkedéseket (...) amelyeket (...) szükségesnek tart*” („*such actions as it deems necessary*”) fordulatát hozza.⁴²²

Hangsúlyos eleme a soft law dokumentumoknak, hogy egy szokásjogi norma kialakulásához szükséges állami gyakorlat és *opinio iuris* (egy bizonyos joggyakorlat, amelyet az érintett szereplők betartanak, azt jognak tekintik) megnyilvánulásai is lehetnek.⁴²³ Utóbbi tulajdonságuk pedig implicite összeköti őket a nemzetközi szokásjoggal. A fentiekben is úgy érveltem, hogy a soft law a római jog keletkezésének idejére visszamenően alapvetően magában foglalja a szokásjogot, és hogy ez a paradigma végigvonul a történelmen. A soft law norma alapvetően szokást teremt, az alábbiakban bemutatandó ESA/EKB soft law esetében mindenképpen, hiszen ezeket a tagállamok és az iparági szereplők többsége elfogadja. Itt mind a tagállamok, mind az iparági szereplők vonatkozásában megjelenik a *peer-pressure* vagyis hogy az érintettek a velük egyenrangú többi érintettek többségi döntésére tekintettel is fogadják el ezeket a normákat. Emellett jellemzően igyekeznek minél inkább megfelelni az Európai Unió által szabott iránynak is.

Végül a római jog kapcsán említett jogtudomány is mint a 38. cikk szerinti „nemzetközi jog megállapításának segédeszköze” jelen van – a bírói döntésekkel együtt. A tudományos szakcikk, könyvek szerzőinek vagy a nemzetközi bírói testületek tagjainak egy adott ítélethez fűződő eltérő vagy különvéleményei nem kötelező erejű, de mértékadó eszközei a nemzetközi jogszabályok megállapításának.⁴²⁴

III.4. AZ EURÓPAI UNIÓS SOFT LAW JELLEMZŐI

III.3.1. Az európai uniós soft law definíciói

Az európai uniós soft law természetét tekintve a modern nemzetközi jogi soft law-ból vezethető le, azonban mégsem teljesen ugyanaz a helyzete és szerepe az európai uniós szabályozásban. A különbséget nagyrészt abban foghatjuk meg, amiben a klasszikus értelemben vett nemzetközi kapcsolatok tere és az Európai Unió mint regionális integráció eltérnek egymástól. Az európai uniós soft law alapvetően a szupranacionális szint részéről kerül kibocsátásra, és célja a belső

⁴²² HILLGENBERG (1999): *i.m.* pp. 500-501

⁴²³ KARDOS (2013): *i.m.* Uo.

⁴²⁴ KARDOS (2013): *i.m.* pp. 56-57

piac viszonyainak rendezése. Ez két olyan tényező, amely a hagyományos nemzetközi kapcsolatokról fogalmi szinten hiányzik.

SENDEN több definícióját is idézi az európai uniós soft law-nak (Snyder, Thüerer, Borchardt & Wellens) amelyeket szintetizálva a következő definíciót szintetizálja: „*Olyan magatartási szabályok összessége, amelyeket jogi kötőerővel nem rendelkező eszközökben kerültek lefektetésre, de amelyek ennek ellenére alkalmasak bizonyos közvetett joghatások elérésére, és amelyek célja gyakorlati hatások elérése.*”⁴²⁵

PETERS és PAGOTTO az európai kormányzás szempontjából közelítik meg a soft law-t. Írásukban a „*New Modes of Governance*” típusai közé sorolják be 1) az informalitás (tehát a formális jelleg hiánya); 2) a hierarchia hiánya; és 3) a privát (for-profit és non-profit) szereplők rendszerszintű részvétele okán.⁴²⁶ Mint látni fogjuk a jogi és a kormányzástani megközelítés kiegészítik egymást az európai uniós soft law esetében, hiszen a kategórián belül a klasszikus uniós soft law és a speciális uniós együttműködési formák között teszünk különbséget.

Ez megjelenik DI ROBILANT megközelítésében is, aki a korábban már említett „*New Lex Mercatoria*” megtestesülésének látja a fentebb ekként felsorolt nemzetközi szervezeteken túlmenően magát az Európai Uniót is.⁴²⁷ Ezen belül azonban különösen erős szociális dimenzió jelenik meg – jusson eszünkbe DI ROBILANT fenti eszmefuttatása a soft law és a szociális jog kapcsolatáról – amely a késő 1980-as és 1990-es években kezdett kibontakozni. Ennek képviselői voltak az *Európai Foglalkoztatási Stratégia (European Employment Strategy)* és a *nyitott koordinációs együttműködés (Open Method of Coordination – OMC)* eszközein keresztül (utóbbit részletesen lásd alább), és jelentős mértékben támogatta a 2000-es *Lisszaboni Csúcstalálkozó* is. A mögöttes politikai szándék annak felismerésén nyugodott, hogy az „európaiság” eszméje az európai integráció és piaci liberalizáció mellett a szociális elköteleződést, az egyenlőségre és szolidaritásra törekvést is megköveteli.⁴²⁸ Jelen sorok írója ezzel a megközelítéssel egyetért, hiszen hasonlóan a 20. század első felében lezajlott folyamatokhoz, amelyek a „vadkapitalizmust” szociális piacgazdasággá alakították, itt az európai

⁴²⁵ SENDEN, Linda (2004): *Soft Law in European Community Law*. Hart Publishing, Portland, Oregon (USA); pp. 111-113

⁴²⁶ PETERS, Anne – PAGOTTO, Isabella (2006): *Soft Law as a New Mode of Governance: A Legal Perspective*. NEWGOV: New Modes of Governance (February 28, 2006); Elérhető:

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1668531 (Letöltve: 2021.03.29.) pp. 1-35; p. 4

⁴²⁷ DI ROBILANT (2006): *i.m.* p. 500

⁴²⁸ DI ROBILANT (2006): *i.m.* pp. 504-505

uniós közös majd belső piac szociális dimenziója nyert elismerést a gazdasági dimenzió melletti létezőként.

ARATÓ is a soft law és különösen az OMC meghatározó szerepére hívja fel a figyelmet az *EU szociálpolitikája* kapcsán. Mint írja, egyrészt a Bizottság érdekelt az előterjesztéseinek minél szélesebb körű elfogadtatásában, ugyanakkor a szociális témájú előterjesztésekkel szemben ellenállást tanúsító kormányok „nem mutatnak állandó mintázatot” – különösen az Egyesült Királyság távozása óta, akik konzekvesen ellene voltak az ilyen kezdeményezéseknek. Emellett figyelembe kell venni az ún. szociális partnereknek (azaz szakszervezeteknek és munkaadói szövetségeknek) a véleményét, akiknek ún. szociális párbeszéd folyik Jacques Delors egykori bizottsági elnök (1985-1995) vonatkozó csomagja óta. Mindezen tényezők teszik indokolttá a soft law és különösen az OMC erőteljes jelenlétét a szociálpolitika terén történő döntéshozatalban.⁴²⁹

Ami az uniós soft law konkrét formáit illeti, a másodlagos jogforrások körében találjuk az uniós soft law két legalapvetőbb elemét, az *ajánlásokat* és a *véleményeket*. (EUMSZ. alapján „Az Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében az intézmények rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket fogadnak el.”⁴³⁰ „Az ajánlások és a vélemények nem kötelezőek.”⁴³¹) Az ajánlások és vélemények tehát a rendeletekkel, irányelvekkel és határozatokkal ellentétben jogi kötőerővel nem rendelkeznek. Az *ajánlás (recommendation)* egy adott cselekvés, magatartás kieszközölését célozza a címzett részéről. A *vélemény (opinion)* ehhez képest egy álláspont kifejezése az adott kérdéstről. A két jogforrási alakzatnak közös jellemzője, hogy nem kötelező jellegük ellenére van meggyőző szerepük.⁴³²

Emellett léteznek az elsődleges jogban nem említett, nem nevesített, illetve nem standard, ún. *sui generis jogforrások/jogi aktusok*, amelyek közül a legfontosabbak: *a közlemények (communications)*, *a felhívások (notices)*, *az intézményközi nyilatkozatok*, *a határozmányok (resolutions)* és *az akcióprogramok*. Lehet joghatása bizonyos *jegyzőkönyveknek*, így azoknak,

⁴²⁹ ARATÓ Krisztina (2022): Szociálpolitika. In: ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest; pp. 123-138; pp. 130-131

⁴³⁰ EUMSZ 288. cikk (1) bek.

⁴³¹ EUMSZ 288. cikk (5) bek.

⁴³² GOMBOS Katalin: Az Európai Unió jogforrásainak kategóriatani problémái. In: Koltay András – Geller Balázs (szerk): *Jó kormányzás és büntetőjog – Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár 50. születésnapjára*. Ludovika Egyetemi Kiadó; Budapest; pp. 201-214; pp. 206-210; valamint: SZEGEDI László (2018a): Soft law és speciális kormányzati együttműködési formák. In: BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Dialóg Campus, Budapest, pp. 185-192; p. 186

amelyek a Tanács üléseiről készültek. Léteznek továbbá az EUMSZ vonatkozó cikke által nem nevesített, ún. *atipikus jogi aktusok*, ezek közül a legfontosabbak: *a közlemények, a fehér könyvek és a zöld könyvek*.^{433 434}

A jogi kötőerő hiányával összefüggésben fontos kérdés az uniós soft law *bíróság előtti kikényszeríthetősége*. ELIANTONIO és STEFAN azon az állásponton vannak, hogy az Európai Unió Bírósága (EUB) általi bírósági kontroll kiterjed rájuk az EUMSZ 263. cikke szerinti megsemmisítési kereset alapján. Ugyanakkor a jogi kötőerő hiánya ezt a jogérvényesítési utat is erősen korlátozza.⁴³⁵ Ráadásul a fenti álláspont vitatható, hiszen a Bíróság még 2021 nyarán is fenntartotta az FBF-ítéletben a megsemmisítési kereset tilalmát – ezt részletesen lsd. a vonatkozó alfejezetben.

III.3.2. Az európai uniós soft law sajátos megjelenési formái

A soft law kapcsán látni kell azt is, hogy annak szerepe eltér az egyes szakpolitikai ágazatokban, attól függően, hogy az adott ágazat szabályozáspolitikai jellemzői milyen úton alakultak ki az integráció előrehaladtával. Ebben szerepet játszik a pénzügyi szektor sajátos volta, amely szabályozói szempontból nem elhanyagolható tényező.

SCHEMMELEL a telekommunikációs szektor szabályozásának példáját hozza összehasonlítás céljából. Utóbbihoz képest ugyanis a pénzügyi területen alkalmazott koordinációs eszközök (ideértve az iránymutatásokat és ajánlásokat) sokkal gyengébb rendszernek tűnnek első látásra. A pénzügyi terület szabályozása inkább *principles*, mint *rules* jellegű (ld. alább ennek elhatárolását), amely adott esetben az iránymutatást magát a hard law háttér előtt egy kommunikációs eszközzé redukálja. Ami pedig az uniós szintű ügynökségeket illeti az ESA-k esetében – a BEREC-kelel⁴³⁶ összevetésben – a fókuszpont elcsúszik a hálózati hatóság irányából a hálózatot integráló hatóság irányába, ami jelentősen csökkenti a jogalkotási hatalmat. Utóbbi

⁴³³ GOMBOS (2022): *i.m.* Uo.; SZEGEDI (2018a): *i.m.* Uo.

⁴³⁴ BARTHA Ildikó (2016): A felsőoktatás és a szabad mozgáshoz való jog az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában. *Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga*, 6. évf. 1. sz. pp. 134-156 az EU felsőoktatással kapcsolatos politikája kapcsán említ még egyéb soft law megjelenési formákat is, úgy mint: „*tanácsi ajánlások, bizottsági közlemények, szakmai jelentések: lényegében a nyitott koordinációs módszer eszközei*” (p. 149). Ugyanebben a cikkében egy lábjegyzet erejéig a felsőoktatás vonatkozásában ő is felveti az általunk a későbbiekben a pénzügyi szabályozás kacsán tárgyalt „*keményedést*” a puha jog területén (p. 153).

⁴³⁵ ELIANTONIO, Mariolina – STEFAN, Oana (2018): *Soft Law before the European Courts: Discovering a 'common pattern'?* *Yearbook of European Law*, 37. évf. 1. sz. pp. 457-469; p. 464

⁴³⁶ Body of European Regulators for Electronic Communication (magyar neve: Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete).

SCHEMMEL szerint a gyakorlatban ez azt a különbséget jelenti az ESA soft law irányában, hogy mivel annak kiadásához a Bizottság nem szükséges – ellentétben a technikai és végrehajtási standardokkal – ezért azok jelentősége a szabályozás alakítása szempontjából is jelentéktelenebbnek mondható.⁴³⁷ Jelen sorok szerzője ezzel nem feltétlenül ért egyet, ezt a vonatkozó alfejezetben kifejtem.

ECKERT az energiaszektortal veti össze a bankszabályozást. Arra a következtetésre jut, hogy a centralizáció mindkét szabályozási területen viszonylag magas az intézményi és a politikai szempontból is. (Az intézményi dimenziót a szabályozási területen működő ügynökségek, illetve az EKB jelentik.) Az energetikai szektorban a viszonylag gyenge európai uniós ügynökség erősebb szakpolitikai centralizációval jár együtt, míg banki területen az erősebb intézményi centralizációhoz töredezetebb szabályozáspolitikai centralizáció társul.⁴³⁸ Ami a soft law szempontjából azt jelenti, hogy a pénzügyi szektorban ez az eszköz erősebben jelenik meg.

Az uniós soft law kiemelten erős szerepet kap *speciális uniós együttműködési formák* keretében is. Ennek oka, hogy ezek egyfajta szabályozáspolitikai inkubátorok, ahol a soft law szabályozás rugalmasságot garantál a szabályozási célok eléréséhez olyan területeken is, ahol az EU hatásköri felhatalmazása gyengébb vagy hiányzik a tagállamok közötti konszenzus.

Fentebb már említésre került a *nyitott koordinációs együttműködés (Open Method of Coordination – OMC)*, ezen kívül a *megerősített együttműködés* és az uniós *többszintű kormányzás* bizonyos megnyilvánulásai, valamint az uniós *gazdasági kormányzás* egyes elemei tartoznak ide.

A *megerősített együttműködés (enhanced cooperation)* egy sajátos uniós szabályozási technika, amely az Európai Unió által nem kizárólagos hatáskörbe vont szabályozási területeken teszi lehetővé, hogy legalább kilenc tagállam szorosabb együttműködést hozzon létre.⁴³⁹ („Azok a tagállamok, amelyek az Unió nem kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken egymás között megerősített együttműködést kívánnak létrehozni, az e cikkben és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 326-334. cikkében megállapított korlátokon belül és szabályokkal összhangban igénybe vehetik az Unió intézményeit, és a Szerződések megfelelő rendelkezéseinek

⁴³⁷ SCHEMMEL, Jakob (2018): *Europäische Finanzmarktverwaltung – Dogmatik und Legitimation der Handlungsinstrumente von EBA, EIOPA und ESMA*. Mohr Siebeck, Tübingen; pp. 191-197

⁴³⁸ ECKERT, Sandra (2020): EU agencies in banking and energy between institutional and policy centralisation. *TARN Working Papers*, 05/2020.; pp. 2-4 és 12

⁴³⁹ EUMSZ. 326-334. cikk; valamint SZEGEDI (2018a): *i.m.* p. 187

alkalmazásával gyakorolhatják ezeket a hatásköröket.”⁴⁴⁰) Ezt a jogintézményt az Amszterdami Szerződés vezette be. Működésére sikeres példákat láthatunk a határon átnyúló házassági bontóperek és a szabadalmi jog területén, és történtek kísérlet adójogi területen is, amelyek végül nem valósultak meg. Valamint talán a legnagyobb eredmény az Európai Ügyészség felállítása, amely több tagállam ellenállása miatt csak így tudott létrejönni.⁴⁴¹

Az OMC esetében a megfogalmazott célok nem kötelezők, a résztvevő tagállamok arra vállalnak kötelezettséget, hogy részt vesznek a koordinatív folyamatban. Így a tagállami hatóságoknak is csak a célt kell szem előtt tartaniuk a végrehajtás során. A klasszikus soft law inkább szupranacionális (nemzetek feletti) jellegű. Az OMC viszont intergovernmentális, azaz a nemzetközi térben inkább megszokott kormányközi megoldásokat keres, a kapcsolódó monitoring folyamatokban is magas a politikai részvétel, a *peer pressure* (azonos rangú szereplő által egymásra kifejtett nyomás) eszközeivel él elsősorban. A politikák szisztematikus összefogására törekszik és a tagállamok közötti koordináción túl a tagállami szint és az uniós szint közötti koordinációt is szorosabbá igyekszik tenni.⁴⁴² Fejlődését illetően a kezdetekről fentebb már volt szó, az elsődleges jog szintjén a Maastrichti Szerződés volt az a mérföldkő, amely a koordináció különböző formáit először kimondottan támogatta. A már említett szociális és foglalkoztatási politikák mellett az OMC jelen van nagyon sok olyan politika területén, ahol az EU csak támogató hatáskörrel rendelkezik. Ilyenek különösen az oktatás, a szakképzés, a kutatás-fejlesztés, vagy a kultúra.⁴⁴³

A gazdasági kormányzás koordinációja jelentőségét – a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) fiskális pillérének a monetáris pillérhez képesti jelentős lemaradását orvosolandó – a makrogazdasági politikák koordinációja adja. Ennek eszközei egyrészt régebben az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatás (BEPG), mostanában inkább az OMC; valamint a 2008-ban

⁴⁴⁰ EUSz. 20. cikk (1) bek. 1. mondat

⁴⁴¹ Lsd.: *Családjogi területen*: 1) (EU) 2016/1103 rendelet a házassági vagyoni jogi rendszerekkel kapcsolatos ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról; 2) (EU) 2016/1104 rendelet a bejegyzett élettársi kapcsolatok vagyoni jogi hatásaival kapcsolatos ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról; 3) A Tanács 1259/2010/EU rendelete a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról. *Szabadalmi jogi területen*: Az Európai Parlament és a Tanács 1257/2012/EU rendelete (2012. december 17.) az egységes szabadalmi oltalom létrehozásának területén megvalósítandó megerősített együttműködés végrehajtásáról. *Európai Ügyészség kapcsán*: (EU) 2017/1939 rendelet – az Európai Ügyészség (EPPO) létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről.

⁴⁴² ARATÓ (2022): *i.m.* pp. 130-131; SZEGEDI (2018a): *i.m.* p. 188

⁴⁴³ ARATÓ (2022): *i.m.* pp. 130-131; SZEGEDI (2018a): *i.m.* pp. 189-190

kezdődött gazdasági-pénzügyi válság kezelését segítő eszközök (mint a Six-Pack, a Two-Pack, vagy a TSCG); emellett még a 2013-as reform olyan mechanizmusai, mint a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás (MIP).⁴⁴⁴

III.3.3.A soft law és a hard law együttes létezésének elméleti magyarázatai

SCHEMMEL, DI ROBILANT, valamint ELIANTONIO és STEFAN egyaránt a soft és hard elemek szabályozásban történő kombinációjának fontosságáról beszélnek ezen eszközök kapcsán, bár terminológiailag nem teljesen egybehangzó módon.

SCHEMMEL arról ír, hogy az iránymutatások és ajánlások soft law természetének egyik legfontosabb hatása, hogy a jogi kötőerővel nem rendelkező szabályozás interakciója az alapulfekvő és jogi kötőerővel bíró jogforrásokkal mindkét szabályozási technika előnyös tulajdonságait hozza felszínre. Különbséget tesz a *szabályok (rules)* és az *elvek (principles)* között. Míg az elvek (soft law) elsősorban jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg a címzettek számára, addig az utóbbiak a szabályozás céljait, a képviselt értékeket jelenítik meg, és aránylag nagy szabadságot hagynak a végrehajtás módjának megválasztására – még az amúgy jogi kötőerővel rendelkező irányelvekhez képest is. Addig a szabályok (hard law) kevésbé veszik tekintetbe a szabályozotti kör preferenciáit, amely a többszintű európai uniós kormányzási rendszer egyes szintjeinek együttműködését, valamint a nagyon gyors tempóban megújuló és változó pénzügyi piacok korában az iparági szereplők jogkövetésének mértékét is negatívan befolyásolhatják. Ezért, alapvetően a két szabályozási technika együttes alkalmazására van szükség, amelyet SCHEMMEL szóhasználatával *smart regulation*-nek nevezhetünk.⁴⁴⁵

DI ROBILANT szintén a hard és soft law kombinációjáról ír, ő azonban a *hibriditás (hybridity)* kifejezést használja erre a jelenségre. A szociális Európa és a piaci értékek felé való elkötelezettség felől megközelítve egyaránt arra a következtetésre jut, hogy a szabadverseny szabályozás (jog)intézményi választása is a soft law kell legyen, ugyanis a soft law alkalmazása által elkerülhetőek a hard law kodifikációkat jellemző tagállami ellenállás, politikai ellentartás és a különböző jogi rezsimek összehangolásából adódó jelentős késlekedés. A hibrid modell

⁴⁴⁴ SZEGEDI (2018a): *i.m.* pp. 191-192

⁴⁴⁵ SCHEMMEL, Jakob (2016): The ESA Guidelines: Soft Law and Subjectivity in the European Financial Market – Capturing the Administrative Influence. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 23. évf. 2. sz. pp. 455-503: pp. 484-490

kiegyensúlyozottságát az adja, hogy a soft law előbbieken ismertetett előnyei mellett a hard law mint stabil háttér létezik az adott kérdésben alkotott soft law hiányában is.⁴⁴⁶

ELIANTONIO és STEFAN is a szabályozás hibrid jellege mellett teszik le voksukat. Mint írják az összes szakpolitika területén, ahol az Európai Unió jelen van, a soft law egyre elválaszthatatlanabbul (*inextricably*) kapcsolódik a hard law-hoz. Technikai szempontból a soft law magyarázó jelleggel van jelen a hard law mellett, amellyel egyrészt megakadályozza annak önkényes értelmezését, másrészt kijelöli a cselekvés konkrét irányait az EU és a tagállami intézmények számára egyaránt. Michal Bobek főtanácsost idézve: „*A soft law rendelkezések egyfajta tökéletlen normát [imperfect norm] tartalmaznak: egyrészt rendelkeznek normatív ambícióval arra, hogy a címzettek megfeleljenek a normában előírtaknak, másrészt viszont semmilyen közvetlen kényszerítő eszköz nem kapcsolódik hozzájuk.*”⁴⁴⁷

Összességében az európai uniós soft law eszközök esetében egy meglehetősen erős szakpolitikai és egyúttal speciális kormányzási formákhoz kötődő meghatározottság érvényesül, amely hasonlóképpen igaz a pénzügyi és azon belül a bankpiaci területre is. A pénzügyi és bankpiaci területen különösképpen érvényesül, hogy a soft law egyre erősebb szerephez jut a hard law mellett, néha helyett. Ennek oka többek között az, hogy az ESA-k egyre erősödő szabályozási szerepkörét soft law eszközökkel tudják megvalósítani.

III.5. AZ ESA-K ÉS AZ EBA SOFT LAW SZABÁLYOZÁSI DILEMMÁI

Az ESA-k által kibocsátható soft law aktusok két csoportját különítjük el, ezek: 1) *iránymutatások (guidelines)* és 2) *ajánlások (recommendations)* lehetnek. Rendeltetésük tekintetében az ESA-rendelet 16. cikk (1) bekezdése a következőképpen fogalmaz: „*A PFER [Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere] keretében következetes, hatékony és eredményes felügyeleti gyakorlatok létrehozása, és az uniós jog közös, egységes és következetes alkalmazásának biztosítása céljából a Hatóság a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak vagy a pénzügyi intézményeknek címzett iránymutatásokat és ajánlásokat bocsát ki.*”

Az iránymutatásokról és ajánlásokról élesen elhatárolandók, és *nem soft law eszközökként* vannak nyilvántartva az ún. szabályozástechnikai standardok és végrehajtási standardok, amelyek az ESA-k jogszabályelőkészítési funkcióit testesítik meg. Itt az elhatárolás miatt mutatjuk

⁴⁴⁶ DI ROBILANT (2006): *i.m.* pp. 504-511

⁴⁴⁷ ELIANTONIO – STEFAN (2018): *i.m.* p. 469

be röviden őket. Ehhez először azonban az EUMSZ. 290. és 291. cikke szerinti nem jogalkotási eljárásokat kell megemlítenünk. FERRÁN írja az ESA-k által kibocsátott standardokkal kapcsolatban, hogy bár aránylag sokat fogadtak el a pénzügyi területen, azonban az ESA-k által felterjesztett szöveg („draft”) és a Bizottság által elfogadott végleges szöveg esetenként eltért, ami átmeneti bizonytalanságokhoz vezetett a piacon.⁴⁴⁸ Ugyanakkor azt is megjegyzi, hogy a technikai standardok megszövegezésének lehetősége miatt az EBA jelentősen képes túlterjeszkedni a formális szerepkörén.⁴⁴⁹

Az EUMSZ. 290. cikke szabályozza az ún. felhatalmazáson alapuló aktusokat.⁴⁵⁰ A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok további szabályozását a jogalkotás minőségének javításáról rendelkező intézményközi megállapodás (Jogalkotási Intézményközi Megállapodás) adja, amelynek melléklete lefekteti az alkalmazandó konzultációs eljárás, illetve a sürgősségi eljárás szabályait.⁴⁵¹ A végrehajtási aktusok és a komitológiai eljárások szerződéses jogalapja az EUMSZ 291. cikke.⁴⁵² A komitológiai eljárások részletes szabályait külön rendelet⁴⁵³ szabályozza.⁴⁵⁴ Az ESA-k által kiadott *szabályozástechnikai standardok* az EUMSZ 290. cikkén és az ESA-rendeletek 10. cikkén alapulnak (utóbbi hivatkozza is az előbbit). A *végrehajtástechnikai standardok* pedig nagyon hasonlóan az EUMSZ 291. cikkén és az ESA-rendeletek 15. cikkén alapulnak (utóbbi itt is hivatkozza az előbbit). Az eljárás részleteit relevancia hiányában nem ismertetve, a lényegét úgy fogalmaznám meg, hogy ezen standardok elfogadása a Bizottság által rendelvek, vagy határozatok formájában történik. Így ezeket semmiképpen nem tekinthetjük soft law aktusoknak, hanem olyan nem jogalkotási eljárásoknak,

⁴⁴⁸ FERRÁN, Eilis (2016): The Existential Search of the European Banking Authority. *European Business Organization Law Review*, 17. évf. 3. sz. pp. 285-317; p. 295

⁴⁴⁹ FERRÁN (2016): *i.m.* p. 296

⁴⁵⁰ „A jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják. A felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusokban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Az adott szabályozási terület alapvető elemei kizárólag a jogalkotási aktusban szabályozhatók, és ezekre vonatkozóan nem adható felhatalmazás.” (EUMSZ. 290. cikk)

⁴⁵¹ SZEGEDI László (2018b): Nem jogalkotási eljárások. In: BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Dialóg Campus, Budapest, pp. 177-184; pp. 177-178

⁴⁵² „A tagállamok nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket. Ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra (...).” (EUMSZ. 291. cikk)

⁴⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács 2011. február 16-i 182/2011/EU rendelete a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról. (HL L 55., 2011.2.28., 13—18. o.)

⁴⁵⁴ SZEGEDI (2018b): *i.m.* pp. 178-179

amelyek végeredménye egy az EUMSZ 288. cikke értelmében vett jogi kötőerővel rendelkező másodlagos jogforrás lesz.

Miután rövid kitérővel bemutattuk az ESA-k által kifejtett jogszabályelőkészítő tevékenység keretében kiadott – soft law-nak nem minősülő – aktusokat, visszakanyarodunk a valódi ESA soft law-hoz, tehát az iránymutatásokhoz és ajánlásokhoz, alább ezeket tárgyaljuk.

III.4.1. Az ESA-k iránymutatásai

Az iránymutatások címezhetők tehát a tagállamok hatáskörrel rendelkező felügyeleti hatóságainak és a pénzügyi intézményeknek is. Az ESA-k iránymutatásokat adhatnak ki a hatáskörükbe tartozó minden lényeges kérdés tekintetében.⁴⁵⁵ Felállításuk után a három ESA mindegyike – különösen az EBA – aránylag hamar aktivista hatóságként kezdett neki a hatáskörébe tartozó területen az iránymutatások kibocsátásához.⁴⁵⁶

A felügyelet rendszeres jelleggel felméri és értékeli az egyes bankokat érintő kockázatokat. Ezt az alaptevékenységet nevezzük felügyeleti felülvizsgálati és értékelési eljárásnak vagy angol neve alapján (Supervisory Review and Evaluation Process) röviden SREP-nek. Az eljárás keretében a felügyelet összegzi az adott évre vonatkozó vizsgálati eredményeit, továbbá kijelöli a bankok elvégzendő feladatait. (Ezt a CRD IV irányelv, valamint az EBA-t és az SSM-et statuáló jogforrások írják elő.) FERRÁN arról ír, hogy a vonatkozó ESA-iránymutatások összterjedelme már meghaladja a 200 oldalt, és az előírások köre is fokozatosan bővül, amely a bankok egyre átfogóbb értékeléséhez vezet a SREP keretében. Ez bizonyítja az ESA-k iránymutatás-kibocsátási lehetőségében rejlő szabályozói és felügyeleti potenciált, hiszen itt valamelyest az eredeti hatáskör saját kezdeményezésű bővítéséről van szó.⁴⁵⁷

Az iránymutatások kiadása a PFER keretében következetes, hatékony és eredményes felügyeleti gyakorlatok létrehozása, és az uniós jog közös, egységes és következetes alkalmazásának biztosítása céljából történik. Az ESA-rendelet 16. cikk (1) bekezdése, mint elsődleges generálklauzula („*große Generalklausel*”) mellett a rendeletekben egyéb, kapcsolódó jogalapok is meg vannak határozva („*kleine Generalklauseln*”).⁴⁵⁸ Ezen jogszabályhelyek

⁴⁵⁵ SCHEMMELE (2016): *i.m.* p. 459

⁴⁵⁶ SCHEMMELE (2018): *i.m.* pp. 71-72

⁴⁵⁷ FERRÁN (2016): *i.m.* p. 299

⁴⁵⁸ Utóbbira példa a 21. cikk (3) bekezdése, a 22. cikk (3) bekezdése, a 30. cikk (3) bekezdése és a 8. cikk (1) bekezdése. Lsd.: SCHEMMELE (2018): *i.m.* p. 74

többnyire – a fentebb már röviden említett – szabályozási és végrehajtás-technikai standardokkal is összefüggnek. Példaként vegyük a 21. cikk (3) bekezdésének második mondatát: „*A Hatóság a 16. cikkel összhangban elfogadott iránymutatásokat és ajánlásokat bocsáthat ki a felügyeleti működés és a felügyeleti kollégiumok által elfogadott legjobb gyakorlatok közelítésének előmozdítása érdekében.*”

Az iránymutatások kibocsátására vonatkozó eljárást az ESA-rendelet 16. cikke (2) bekezdésében találjuk. Ez a soft law aktus kibocsátása előtt konzultációra kötelezi az ESA-t, amely „adott esetben” nyilvános konzultációt folytat az iránymutatásokról és ajánlásokról, ez a folyamat ki kell terjedjen az iránymutatás kibocsátásához kapcsolódó potenciális költségekre és hasznokra is. Emellett: „*Ezeknek a konzultációknak és elemzéseknek arányosaknak kell lenniük az iránymutatás vagy ajánlás alkalmazási körével, jellegével és hatásával.*” Valamint a rendelet 37. cikke szerinti érdekképviselői csoport⁴⁵⁹ véleménye is kikérendő. Az ezektől való eltérést az ESA-nak indokolnia kell. A 16. cikk (2a) cikke még egy többletkövetelményt támaszt, ez pedig a már meglévő iránymutatások és ajánlások áttekintése az átfedések elkerülése érdekében, valamint a releváns joganyag áttekintése is, mivel: „*Az iránymutatások és ajánlások nem állhatnak pusztán abból, hogy jogalkotási aktusokra hivatkoznak, vagy azok egyes részeit idézik.*”

Az iránymutatások főszabály szerint nem rendelkeznek jogi kötőerővel. Ennek részletesebb elemzése érdekében azonban különbséget kell tennünk a tagállami hatáskörrel rendelkező hatóságok és az iparági szereplők mint címzettek között. A hatóságok esetében a tényleges hatásmechanizmus („*faktische Wirkfaktoren*”) rendelkeznek nagyobb jelentőséggel. Ezek nem keletkeztetnek tényleges kötelezettséget, hanem motivációs és pressziós elemek összességét alkotják, amely összességében mégis hatást ér el. A jogi hatásmechanizmus („*rechtliche Wirkfaktoren*”) esetében pedig egy olyan jól behatárolható szabályozási tér létrehozásáról beszélhetünk, amelyből – a jogi kötőerő hiánya ellenére – levezetett kötelezettségek fakadhatnak.⁴⁶⁰ A szabályozott iparági szereplők szempontjából pedig szintén a tényleges hatásmechanizmusok lesznek a dominánsak, a rájuk nézve jogi kötőerővel rendelkező

⁴⁵⁹ Az EBA esetében ez a „Banki érdekképviselői csoport”, az ESMA esetében az „Értékpapír-piaci érdekképviselői csoport”, az EIOPA esetében pedig a „Biztosítási és viszontbiztosítási érdekképviselői csoport” és a „Foglalkoztatói-nyugdíj érdekképviselői csoport”. Ezeket részletesen az ESA-rendelet 37. cikke szabályozza. Lényegüket tekintve az iparági érdekeltekből álló érdekképviselői szervek, amelyeket a felügyeleti tanács hagy jóvá.

⁴⁶⁰ SCHEMMEL (2018): *i.m.* pp. 110-114

aktusokat pedig az ESA soft law alapján a hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságok adják ki.⁴⁶¹ Itt is visszautalnék FERRÁN fentebb idézett gondolataira az eredeti felhatalmazásnak a SREP kapcsán történő átlépéséről. Az EBA itt olyan területeken szabályoz soft law-val ahol a felhatalmazása megkérdőjelezhető.⁴⁶² Emiatt alapvető fontosságú, hogy a harmadik személyek (piaci szereplők) ezeket bíróság előtt megtámadhassák, amelyet a vonatkozó alfejezetben az FBF-ítélet kapcsán elemzek.

III.4.2. Az ESA-k ajánlásai

SCHEMMEL szerint az ajánlások lényegesen nem térnek el az iránymutatásoktól, maguk az ESA-rendeletek sem törekednek fogalmi különbségre az említésük kapcsán, amely szerinte egyébként megfelel a vonatkozó európai tradícióknak. Ugyanakkor az ajánlások, ellentétben az iránymutatásokkal, az EUMSZ. 288. cikkében is nevesített jogi kötőerővel nem rendelkező másodlagos jogforrások közé tartoznak.⁴⁶³ CHAMON meglátása szerint a fő különbség az, hogy az ajánlások címzettjei egy vagy több konkrét illetékes hatóság vagy piaci szereplő, míg az iránymutatások általában minden illetékes hatósághoz vagy piaci szereplőhöz szólnak.⁴⁶⁴ Ezt meghaladóan, jelen sorok szerzője azt javasolja, hogy általános jelleggel a fentiekben az európai uniós soft law-ról szóló általános leírásban foglalt különbségeket vegyük alapul.

Az ESA-k gyakorlata szerint sincs igazi különbség a kettő között, ugyanakkor általában az iránymutatás a választott eszköz. A tényállási, eljárási, joghatásokat érintő és jogvédelmi vonatkozásban sem igazán találunk eltérést. Ez alól az egyetlen kivétel az ESA rendeletek 17. cikk (3) bekezdése szerinti háromlépcsős beavatkozási mechanizmus (lsd. az ESA-problematikát is tárgyaló II.2.2. fejezetben) első lépcsőfoka, ahol is ajánlást fogalmaz meg a hatáskörrel rendelkező ESA.⁴⁶⁵

A SCHEMMEL szerinti egyetlen valódi különbséget nem a rendeletek határozzák meg, hanem a normavilágosság követelménye. Amikor ugyanis az ESA a hatályos európai uniós jogot értelmezi, vagy a végrehajtás harmonizálásához ad támpontokat, az iránymutatás formájában történik. Az ajánlások az előbbieket meghaladó érvényességi és hatállyal összefüggő

⁴⁶¹ SCHEMMEL (2018): *i.m.* pp. 123-125

⁴⁶² FERRÁN (2016): *i.m.* p. 299

⁴⁶³ SCHEMMEL (2018): *i.m.* p. 178

⁴⁶⁴ CHAMON, Merijn – DE ARRIBA-SELLIER, Nathan (2022): FBF: On the Justiciability of Soft Law and Broadening the Discretion of EU Agencies. *European Constitutional Law Review*, 8. évf. 2. sz. pp. 286-314; p. 289

⁴⁶⁵ SCHEMMEL (2018): *i.m.* p. 179

kérdésekben kerülnek elő. Ilyen volt az EIOPA részéről a *Solvency II irányelv*⁴⁶⁶ esetében a későbbiekben hatályba lépő jogszabályállapotra való felkészülést elősegítő ajánlás a tagállami hatóságok számára, a cél elérésére alkalmas eszközök megválasztása érdekében.⁴⁶⁷

Hasonló eset volt az EBA praxisában a *LIBOR-botrány*al kapcsolatos intézkedés. A LIBOR a londoni bankközi referencia kamatláb, 1986 óta az egyik legmeghatározóbb ilyen eszköz a piacon. Átlagosan 500-800 trillió USD értékű pénzügyi eszköz függ tőle globálisan. 2012 júliusában pattant ki egy botrány, amikor is bebizonyosodott, hogy több nagy bank (Barclay's, UBS, Royal Bank of Scotland) manipulálta az amerikai dollárra és a japán yenre vonatkozó LIBOR-t.⁴⁶⁸ Ennek kapcsán az EBA másodlagos jogra való hivatkozás nélkül bocsátott ki ajánlást az EURIBOR (az európai irányadó bankközi kamatláb) felügyeletével kapcsolatban megteendő intézkedéseket érintően.⁴⁶⁹

A fentiek is alátámasztják, hogy az EBA adott esetben saját hatásköreit tágan értelmezi, amivel saját magának vindikál szerepkört, amellyel a jogalkotó nem akarta felruházni, és az ezzel szembeni bírói jogvédelem kiemelten fontos.

III.4.3.A non-compliance kérdése

Az ESA soft law aktusainak való megfelelést a szabályozott alanyok részéről az ESA-rendeletek 16. cikk (3) bekezdése szabályozza. Ez egy klasszikus „*comply or explain*”, illetve „*name and shame*” mechanizmus. Tehát alapvetően elvárás a megfelelés (comply), amennyiben valaki nem akar megfelelni annak azt meg kell indokolnia (explain). Ez az indokolás alapvetően az ESA felé történik, de nyilvánosan, vagyis az illető kvázi pellengérré állítja magát (name and shame). Főszabály szerint tehát: „*A hatáskörrel rendelkező hatóságok és pénzügyi intézmények minden erőfeszítést megtesznek azért, hogy megfeleljenek az iránymutatásoknak és az ajánlásoknak.*”⁴⁷⁰

Egy iránymutatás vagy ajánlás kiadását követő két hónapon belül az egyes hatáskörrel rendelkező hatóságok visszaigazolják, hogy megfelelnek-e vagy meg kívánnak-e felelni az iránymutatásnak vagy ajánlásnak. Ha egy hatáskörrel rendelkező hatóság nem felel meg vagy

⁴⁶⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 25-i 2009/138/EK irányelve a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról. (HL L 335., 2009.12.17., 1—155. o.)

⁴⁶⁷ SCHEMMELE (2018): *i.m.* p. 179

⁴⁶⁸ GONGETA, Sanja (2019): EU Benchmark Regulation after LIBOR manipulation. In: DREZGIĆ, Saša – ŽIKOVIĆ, Saša – TOMLIJANOVIĆ, Marko (szerk.): *Economics of Digital Transformation*, EFRI, Rijeka, pp. 605-620; pp. 605-607

⁴⁶⁹ SCHEMMELE (2018): *i.m.* p. 179

⁴⁷⁰ ESA-rendeletek 16. cikk (3) bek. 1. mondat

nem kíván megfelelni azoknak, úgy erről az indokok megjelölése mellett tájékoztatja a ESA-t. Az ESA közzéteszi a tény, amely szerint valamely hatáskörrel rendelkező hatóság nem felel meg vagy nem kíván megfelelni az iránymutatásnak vagy ajánlásnak. A ESA eseti alapon úgy határozhat, hogy közzéteszi a hatáskörrel rendelkező hatóság által közölt indokokat, hogy miért nem felel meg az iránymutatásnak vagy ajánlásnak. A hatáskörrel rendelkező hatóságot az ilyen közzétételről előzetesen értesíteni kell. Amennyiben az adott iránymutatás vagy ajánlás megköveteli, a pénzügyi intézmények világos és részletes jelentést készítenek arról, hogy megfelelnek-e az iránymutatásnak vagy ajánlásnak.⁴⁷¹

Az előbb említett közzététel módja, hogy az ESA-k honlapjukon minden egyes kiadott iránymutatással és ajánlással kapcsolatban ún. *compliance table*-t vezetnek, amelyben részletezik, hogy az adott aktusnak mely tagállamok feleltek meg és melyek nem, utóbbi esetben a nem megfelelés természete – elutasítás, időbeli késlekedés stb. – valamint a nem megfelelés indoka is fel van tüntetve. Ezek a táblázatok az ESA-k honlapján bárki számára hozzáférhetők.⁴⁷² Az átültetés mikéntjére gyakorlati példát a következő alfejezetben talál a kedves olvasó.

SCHEMMEL a non-compliance lehetősége ellenére igen magasnak mondható megfelelési arányt több okra vezeti vissza. Elsődleges ok magától értetődően a „*name-and-shame*” eszköze, amely SCHEMMEL szerint egyenesen „*hardening*” hatással van az ESA-k által kibocsátott soft law természetére. FERRÁN szerint egyébként önmagában az alapulfekvő irányelvek rendelkezéseit értelmező jellegük is *de facto* többszörös biztosit az ESA-iránymutatásoknak.⁴⁷³ Hasonlóan hat a megfelelő végrehajtás peer-review (a szabályozás alanyai által egymás irányába megnyilvánuló) elemeket is tartalmazó monitorozása.⁴⁷⁴ Általánosságban véve az ilyen jellegű „*reputációs mechanizmusok*” működni látszanak a pénzügyi szektorban.⁴⁷⁵

⁴⁷¹ ESA-rendeletek 16. cikk (3) bek. 2-7. mondatok

⁴⁷² EBA esetében itt: <https://www.eba.europa.eu/about-us/legal-framework/compliance-with-eba-regulatory-products>; ESMA esetében: <https://www.esma.europa.eu/document-types/compliance-table>; az EIOPA esetében némileg rendezetlenül, a hivatalos oldal helyén közvetlenül letölthető – országonként külön vezetett – Excel-táblázatokban. (Letöltve: 2022.12.30.)

⁴⁷³ FERRÁN (2016): *i.m.* p. 299

⁴⁷⁴ Ezeket a motivációs eszközöket globális szinten egyébként nagyon hasonló módon alkalmazza a Financial Stability Board (FSB) amely a G20-ak által 2009-ben felállított, a globális pénzügyi kockázatokkal foglalkozó szervezet.

⁴⁷⁵ SCHEMMEL (2016): *i.m.* pp. 464-467

Ez érthető is, hiszen a pénzpiacokon kiemelten számít a bizalom, így ha egy piaci szereplőnek rossz híre van, az értelmesszerűen hátrányba kerül.

A másik, általános megfelelés irányába ható tényező a *Felügyeleti Tanács (Board of Supervisors)* felépítése és működése. Mivel ebben a testületben a tagállami hatáskörrel rendelkező hatóságok vezetői foglalnak helyet, ezért feltehető, hogy szervezetszociológiai okokra visszavezethetően is inkább konszenzusos, mintsem minősített többségű döntések meghozatalára törekszenek a szabályozási és felügyeleti politika kialakítása tekintetében.⁴⁷⁶

Mindemellett SCHEMMEL megemlíti az ún. „*sophisticated non-compliance*” lehetőségét is. Ez a terület szabályozásának inkább *principles* mint *rules* jellegű szabályozásából (fentebb ezt a koncepciót bemutattam). Ezzel a „*non-compliance culture*” (tehát a soft law-nak való nem megfelelés kultúrájának léte) miatt létező kivételesekre utal. Azonban ahhoz, hogy ez ténylegesen ne jelentse a szabályozói szándékkal való szembenállást, a tényleges eltérés esetén az arra minden retorzió nélkül feljogosító „*exemption clause*” (*kivételeseti klauzula*) követése jelenthet felhatalmazást. Utóbbinak mindig az ESA-rendeletekben, vagy magukban az iránymutatásokban ill. ajánlásokban kell megjelennie.⁴⁷⁷

III.4.4. A soft law tagállami végrehajtása

Az ESA-k – jelen esetben konkrétan az ESMA – által kibocsátott soft law tagállami szintű végrehajtásával kapcsolatban RIJSBERGEN néhány fontos kérdéskört azonosít, ilyen az érintett normák eltérő fordításai nemzeti nyelvre, valamint a tagállami hatáskörrel rendelkező hatóságok szerepe.⁴⁷⁸

Az első kérdéskört illetően RIJSBERGEN felhossa, hogy a cikk írásának pillanatában (2014) létező 27 ESMA-iránymutatásból csupán 12 volt, amelyet az Európai Unió összes hivatalos nyelvére lefordítottak. (Saját kutatásom alapján – 2023. január 2-án – a jelenleg létező 98 ESMA-iránymutatásból csupán 16 esetében nem érhető el a hivatalos nyelvekre való fordítás⁴⁷⁹, tehát az arány meglehetősen sokat javult az évek során.) Az ESMA-honlapjának elemzése során RIJSBERGEN arra jutott, hogy az egyes iránymutatásokhoz készült különböző nyelvű fordítások

⁴⁷⁶ SCHEMMEL (2016): *i.m.* pp. 467-469

⁴⁷⁷ SCHEMMEL (2016): *i.m.* pp. 497-498

⁴⁷⁸ RIJSBERGEN, Marloes v. (2014): On the Enforceability of EU Agencies' Soft Law at National Level: The Case of the European Securities and Markets Authority. *Utrecht Law Review*, 10. évf. 5. sz. pp. 116-131; pp. 125-129

⁴⁷⁹ Lsd.: <https://www.esma.europa.eu/convergence/guidelines-and-technical-standards> (Letöltve: 2023.01.02.)

érdekes különbségeket mutatnak egymáshoz képest. A holland, angol és francia nyelvű változatok összevetése során a legfeltűnőbb inkoherenca a kötelezettség fokára utaló segédigék használata kapcsán mutatkozott az említett három nyelven készült változatok között, de egyes esetekben a holland fordításokban egyes iránymutatások azon részei között is, ahol az eltérés nem volt indokolt. Ez a probléma nyilvánvalóan kihathat a végrehajtás hatékonyságára, amennyiben a tagállami hatóságok, illetve az iparági szereplők félreértik a kötelezettség mértékét, fokát és módját.⁴⁸⁰ Ennek kapcsán emlékeztetnénk CLEYNENBREUGEL megjegyzéseire az ESMA-ítéletet illetően, ahol a vizsgálat egyik iránya szintén egy, az ítélet angol, német és francia nyelvű szövegváltozatait felölelő, a központozás részleteibe belemerülő elemzés volt.⁴⁸¹

A tagállami hatóságok esetében különösen érdekes az átültetés módjának különbözősége. A holland hatóság a weblapján jeleníti meg az iránymutatásokat és ajánlásokat, a francia hatóság az évek során saját szabályrendszerébe igyekezett inkorporálni őket, míg az angolok a *Handbook of Rules and Guidance* című kézikönyvben szánnak egy külön fejezetet ezeknek.⁴⁸² SZEGEDI a teljesség igénye nélkül – az EBA és ESMA közös panaszkezelési iránymutatását véve alapul⁴⁸³ – bemutatja néhány további tagállam esetében az átültetés módját. Az Egyesült Királyság esetében az iránymutatás(ok) a már említett egységes jellegű szabálykönyvben, míg Németországban egyfajta körlevélben jelennek meg. Ezzel szemben Ausztriában és Csehországban is az eredeti uniós iránymutatások szövege kerül közzétételre a tagállami szervek weboldalán. Magyarországon pedig a Pénzügyi Stabilitási Tanács által kiadott ajánlások formájában jelentetik meg, ültetik át az ESA-k e soft law aktusainak követelményeit.⁴⁸⁴ Mindez egy fajta szabályozási rugalmasság bizonyítéka. Ugyanakkor jogvédelmi szempontból dilemmákhoz vezethet abból következően, hogy eltérő jogvédelmi rezsimek alakulnak ki, mert a tagállamok eltérően viszonyulnak az uniós és az esetlegesen azt átültető tagállami soft law-hoz.

SCHEMME a német átültetés kapcsán a „*Vollzugsverflechtung*” kifejezést használja, amely alatt azt a jelenséget érti, hogy a német jogdogmatika szempontjából az ESA-k által kibocsátott soft law instrumentumok alkalmazása tekintetében keveredés van. Van olyan nézet (Thomas M.

⁴⁸⁰ RIJSBERGEN (2014): *i.m.* pp. 125-127

⁴⁸¹ CLEYNENBREUGEL (2012): *i.m.* Uo.

⁴⁸² RIJSBERGEN (2014): *i.m.* pp. 127-128

⁴⁸³ Lsd.: Joint Guidelines on complaints-handling for the securities (ESMA) and banking (EBA) sectors, JC/GL/2014/43 (későbbi formában: JC/2018/35).

⁴⁸⁴ SZEGEDI László (2020): Jogharmonizáció a pénzügyi területen: Szabadulhat-e az Európai Bankhatóság a hatáskör-átruházás korlátainak szorításából? *Állam- és Jogtudomány*, 61. évf. 2. sz. pp. 114-131; pp. 129-130

J. Möllers⁴⁸⁵), amely másodlagos jogforrásként tekint rájuk, van olyan is (Matthias Knauff⁴⁸⁶), amely a jogon kívüli jelenségekként tételezi őket, amelyek ténylegesen összekeverednek a joggal, és van a „*Zwischenergebnis*” (köztes eredmény) gondolata, amelyet SCHEMMEL is elfogadni látszik, amely szerint ezek az eszközök szándékoltan a soft law és a hard law határán állnak.⁴⁸⁷ (Vagyis ez egy erősebb soft law koncepcióját veti fel.) Az előbbi három elmélet a gyakorlatban keveredik.⁴⁸⁸ A tagállamok ill. azok pénzügyi felügyeletei a hatósági gyakorlaton keresztül az ESA soft law-t kötelező előírásként érvényesíthetik, ebben lehetőség rejlik a tagállam számára. Másrészt a soft law és a hard law közötti határ elmosódik, ami viszont a piaci szereplő (harmadik fél címzett) jogvédelme szempontjából hátrányos lehet.

III.4.5. A soft law-val szembeni jogorvoslat illetve jogvédelem dilemmái

A jogorvoslat tárgyában kiindulási pont az ESA-rendelet 60. cikke: „*Bármely természetes vagy jogi személy – a hatáskörrel rendelkező hatóságokat is ideértve – fellebbezhet a Hatóság 17., 18. és 19. cikkben említett, valamint bármely más, az 1. cikk (2) bekezdésében meghatározott uniós aktusok szerinti, neki címzett határozata ellen vagy az olyan más személynek címzett határozat ellen, amely őt közvetlenül és személyében érinti.*”⁴⁸⁹ A probléma, amellyel azonnal szembesülünk e jogorvoslati klauzulával kapcsolatban, hogy az ESA-rendelet 16. cikke szerint kiadott iránymutatásokra és ajánlásokra nem vonatkozik, így ezek esetében a Fellebbviteli Tanács nem járhat el, amelyből következik, hogy az Európai Unió Bírósága a 61. cikk szerinti bírósági kontrollt a Fellebbviteli Tanács határozatán sem gyakorolhatja ebben az esetben. Ugyanakkor a 61. cikk (1) bek. második fordulata szerint: „*(...) ha a fellebbviteli tanács nem jogosult jogorvoslatot gyakorolni – a Hatóság határozatai az EUMSZ 263. cikkével összhangban indított keresettel megtámadhatók az Európai Unió Bírósága előtt.*” A kérdés tehát az, hogy megtámadhatók-e az ESA iránymutatások és ajánlások az EUMSZ 263. cikkével összhangban lehetnek-e megsemmisítési per tárgyai.

Az ESA soft law aktusokkal kapcsolatos jogorvoslatot két kérdéskörre bonthatjuk: az európai uniós szintű jogvédelemre és a tagállami szintű jogvédelemre. Az európai uniós

⁴⁸⁵ Lsd.: MÖLLERS, Thomas M. J. (2009): *Geltung und Faktizität von Standards*. Nomos, Baden-Baden.

⁴⁸⁶ Lsd.: KNAUFF, Matthias (2010): *Der Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem*. Mohr Siebeck, Tübingen.

⁴⁸⁷ SCHEMMEL (2018): *i.m.* pp. 184-190

⁴⁸⁸ SCHEMMEL (2018): *i.m.* p. 190

⁴⁸⁹ ESA-rendelet 60. cikk (1) bek.

jogvédelem tekintetében elsősorban pontosan az előbb említett megsemmisítési perből szükséges kiindulni. Ez visszavezet minket ahhoz a kérdéskörhöz, amely fentebb, az általánosságban vett európai uniós soft law kapcsán már elemzésre került, ellentmondásos következtetésekkel. A probléma itt is ugyanaz: a megsemmisítési per szabályai szerint az ESA-k által kibocsátott iránymutatások és ajánlások beletartoznak-e „az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok” körébe. SCHEMMELELL álláspontja szerint a jogi kötőerővel nem rendelkező ESA soft law aktusok nem tartoznak ebbe a körbe, ezért az EUB előtt közvetlenül nem megtámadhatók.⁴⁹⁰

Ami a tagállami szintű jogvédelmet illeti, SCHEMMELELL és LÁNCOS⁴⁹¹ is a *Grimaldi-ügyre*⁴⁹² vezeti vissza az álláspontját, amelynek 18–19. pontjai kimondják, hogy valójában a nem kötelező aktusoknak is vannak (jog)hatásai a gyakorlatban, „attól függően, hogy azokat nemzeti szinten milyen mértékben ültették át, illetve azoknak mennyiben felelnek meg”.⁴⁹³ Továbbá: „A tagállami bíróságoknak kötelességük az ajánlásokat figyelembe venni az előttük fekvő jogviták elbírálása szempontjából, különösképpen akkor, amikor ezek rávilágíthatnak más tagállami vagy közösségi jogi rendelkezésekre értelmezésére.”⁴⁹⁴ Az utóbbit nevezzük *figyelembevételi kötelezettségnek*, amely alapján az EUB végső soron sehol sem követeli meg, hogy a tagállami bíróság (vagy bármely nemzeti hatóság vagy szerv) teljes diszkrecionális jogkörében az uniós (puha) jog fényében értelmezze a tagállami jogot. Ehelyett egyfajta minimális erőfeszítést vár el a nemzeti bíróságoktól, melynek értelmében „csupán az ajánlás teljes figyelmen kívül hagyása nem megengedett”.⁴⁹⁵

A német közigazgatási perjog – konkrétan a *Verwaltungsgerichtordnung (VwGO)* 47. § 1. bek. 2. pontja – alapján az ESA soft law nem támadható meg önállóan a német közigazgatási bíróságok előtt. A jogvédelem a soft law eszköz nyomán alkotott, az ügyfélre nézve terhelő közigazgatási aktus („*belastender Verwaltungsakt*”) megtámadásán keresztül lehetséges. Ebben az esetben a kérdéses soft law aktusnak a tagállami joggal való összeegyeztethetőségét anyagi

⁴⁹⁰ SCHEMMELELL (2016): *i.m.* p. 494 és SCHEMMELELL (2018): *i.m.* p. 178

⁴⁹¹ LÁNCOS Petra Lea (2018): Az uniós soft law kutatásának főbb eredményei és aktuális kihívásai. *Iustum Aequum Salutare*, 14. évf. 4. sz. pp. 55-68

⁴⁹² C-322/88. sz. ügy; Salvatore Grimaldi kontra Fonds des maladies professionnelles; ECLI:EU:C:1989:646.

⁴⁹³ LÁNCOS (2018): *i.m.* p. 61

⁴⁹⁴ Grimaldi-ügy 19. pont 2. mondat, hivatalos magyar fordítás hiányában saját fordítás az angol nyelvű szövegváltozat alapján.

⁴⁹⁵ LÁNCOS (2018): *i.m.* pp. 61-62

jogi szempontból megvizsgálja a közigazgatási bíróság. Amennyiben szükséges, ezen a ponton lehetséges előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni az EUB felé.⁴⁹⁶

Ilyen eset volt, amikor az EIOPA által kibocsátott, a biztosítótársaságok panaszkezelésére vonatkozó iránymutatások⁴⁹⁷ esetében, amelyek az *Insolvency II irányelv* nagyon széleskörű belső panaszkezelési követelményeit kívánták átültetni, a német iparági szereplők meg voltak győződve, hogy ez az EIOPA részéről a hatáskörén való túlterjeszkedés. A hatáskörrel rendelkező német hatóság, a BaFin nem osztotta ezt a meggyőződést, az iránymutatás alkalmazásáról döntött, és egy jogi kötőerővel bíró kollektív határozatot (*Sammelverfügung*) hozott a kérdéskörben. Utóbbi megtámadható a német bíróság előtt, ugyanakkor ebben az esetben a biztosítótársaságok mint felperesek számára nehézséget jelent a megtámadáskor, hogy a német bíróságokon az ESA-iránymutatások esetében vélelem fűződik azok jogszerűségéhez. A felpereseknek itt azt kellett elérnie, hogy a német bíróság semmisítse meg a kérdéses aktust. A per során a tagállami jogorvoslat kimerítése irányába lehetett terelni a pert. Az utolsó tagállami fok esetében pedig az előzetes döntéshozatali eljárás megindítására vonatkozó kötelezettséget kihasználva az EUB elé lehetett tární a kérdést.⁴⁹⁸ Ez a példa rámutat arra, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás jogvédelmi funkciója korlátozott a tagállami fórumrendszer adott fokától függően.

A korábban említett C-911/19. sz. ügy (a továbbiakban itt is: FBF-ítélet) hard law vs. soft law vonulatát itt fejteném ki. Le kell ugyanakkor szögezni, hogy ebben az ügyben a Meroni-doktrína mentén felépített érvrendszer nem választható szét az európai uniós soft law emancipációjától (a bírósági felülvizsgálhatóság kiterjesztésétől), amelyet itt fogok röviden elemezni.

A Bíróság az ítélet rendelkező részében, bár az EUMSZ. 263. cikke szerinti megsemmisítési kereset jelentette bírósági kontrollt egyértelműen kizárja, a 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatalon keresztüli elbírálás lehetőségét viszont lehetővé teszi. A rendelkező rész 2) pontjában az utóbbi szó szerint így jelenik meg: „Az EUMSZ 267. cikket úgy kell értelmezni, hogy a Bíróság e cikk értelmében hatáskörrel rendelkezik az olyan jogi aktusok érvényességének vizsgálatára, mint az Európai Bankhatóság (EBA) iránymutatásai.” Tehát az

⁴⁹⁶ SCHEMMEL (2018): *i.m.* pp. 177-178

⁴⁹⁷ EIOPA Guidelines on Complaints-Handling by Insurance Undertakings, EIOPA-BoS-12069.

⁴⁹⁸ SCHEMMEL (2016): *i.m.* p. 495

EBA iránymutatásai – amelyek ugye egyértelműen soft law eszközök – előzetes döntéshozatal keretében vizsgálhatók az Európai Unió Bírósága által.

Bobek főtanácsnok – aki egyébként az ESMA-ügyben is eljár ilyen minőségben – indítványában hangsúlyozza, hogy „Az illetékes hatóságok és pénzügyi intézmények »minden erőfeszítést« megtesznek azért, hogy megfeleljenek az iránymutatásoknak”.⁴⁹⁹ Annak részletes vizsgálata nélkül, hogy pontosan mit jelent a „minden erőfeszítést megtesznek”, feltételezhető, hogy a vitatott iránymutatásokat nem azzal a szándékkal fogadták el, hogy a címzettjeik egyszerűen figyelmen kívül hagyják azokat, különösen, ha az ilyen erőfeszítés megtétele számukra előírt kötelezettséget jelent.⁵⁰⁰ A főtanácsnok egyébként maga is felveti, hogy ennek kapcsán a hard law és a soft law közötti különbség elmosódhat: „Ezen a szinten a »puha jog már nem olyan puha«, sőt, valódi »kemény joggá« (hard law) is válhat.”⁵⁰¹

CHAMON és DE ARRIBA-SELLIER üdvözlük a soft law ilyen fajta vitathatóságát, de tartanak attól, hogy ez az európai uniós kormányzást esetleg egy olyan nem kívánt irányba mozdítja el, amely a soft law-t túlságosan is használni kezdi, hogy esetleg „függő (addict)” lesz az EU ettől a megoldástól.⁵⁰² KRENN ellenben azt hangsúlyozza, hogy ezzel a döntéssel elhárult annak veszélye, hogy a soft law terjedése réseket („gaps”) üssön az uniós jogvédelemben.⁵⁰³ PETROPOULOU IONESCU azt a következtetést vonja le, hogy a soft law vonatkozásában az EUB ítélezési gyakorlatnak maradnak „vakfoltjai”, mivel az EUMSZ. 263. cikk szerinti megsemmisítési kereset a továbbiakban is kizárt.⁵⁰⁴

III.4.6. Az EKB és a soft law

Az Európai Bankunió működésére nem kimondottan jellemző a soft law eszközök használata. Igaz, az Európai Központi Bank (EKB) bocsáthat ki *ajánlásokat (recommendations)* és *véleményeket (opinions)*. Ezen aktusok jogalapja az EUMSZ 127. cikk (5) bekezdése: „A KBER támogatja a hatáskörrel rendelkező hatóságokat a hitelintézetek prudenciális felügyeletére és a pénzügyi rendszer stabilitására vonatkozó politikáik zavartalan megvalósításában” és ezen

⁴⁹⁹ Michal Bobek főtanácsnok indítványa a C-911/19. sz. (FBF v. ACPR) ügyben (2021. április 15.); különösen a 7.; 9.; 10.; 12.; 20-21.; 43.; 46.; 63.; 93.; 101.; és 125-126. pontok.

⁵⁰⁰ Uo. 46. pont

⁵⁰¹ Uo. 54. pont

⁵⁰² CHAMON – DE ARRIBA-SELLIER (2022): *i.m.* p. 314

⁵⁰³ KRENN (2021): *i.m.* p. 1

⁵⁰⁴ PETROPOULOU IONESCU (2021): *i.m.* p. 864

felhatalmazása alapján az EUSZ 4. Jegyzőkönyveként létező KBER/EKB Alapokmány 4. cikk b) pontja: „az EKB a hatáskörébe tartozó területeken véleményt terjeszthet az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok, vagy a nemzeti hatóságok elé”, valamint a 25. cikk 25.1. pontja: „Az EKB a hitelintézetek prudenciális felügyeletére és a pénzügyi rendszer stabilitására vonatkozó uniós jogszabályok hatálya és végrehajtása tárgyában tanácsot adhat a Tanácsnak, a Bizottságnak vagy a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságainak, illetve ezek az EKB-val konzultálhatnak.”⁵⁰⁵

Értelemszerűen a szerződésidegenség problémájával nem küzdő EKB-nál az ESA-ra jellemző hatáskörátruházási dilemmák nem vetődnek fel. Így az a fajta szabályozási hatáskörbővülés sem, amely az ESA-ra jellemző a soft law eszközök bővülő használatával. Ami pedig a makroprudenciális pillért illeti, ennek fő felelőse – egyébiránt az EKB szervezeti keretein belül – az *Európai Rendszerkockázati Testület (European System Risk Board – ESRB)* amelyet a szakirodalomban „soft law body”-ként jellemznek. Ennek részletezése jelen fejezetnek nem tárgya, mivel a kutatás fókuszja a mikroprudenciális felügyeleten van.⁵⁰⁶ HOFMANN felveti, hogy a KBER keretében a tagállami jegybankok kötelesek megfelelni az EKB által kibocsátott soft law-nak, amely szervezetenként az EKB-t *de facto* egy decentralizált ügynökséghez közelíti.⁵⁰⁷

A soft law feletti bírósági kontroll – különösképpen a megsemmisítési per és az előzetes döntéshozatali eljárás – tekintetében az EKB soft law kibocsátási gyakorlatához kötődő az EUB előtt zajlott ügyek is jogfejlesztő hatással bírnak. Ezek tulajdonképpen az EUB előtti jogorvoslat, valamint az előzetes döntéshozatali eljárás előfeltételeit lazítják fel.

A megsemmisítési per előfeltételeként létező „harmadik személyekre joghatással járó aktus” feltétel megítélése változó. A *Clearing Houses* ügyben⁵⁰⁸ a Törvényszék befogadta az EKB egy nem-kötelező policy-dokumentumának felülvizsgálatát, valamint úgy általában monetáris és gazdasági tárgyú ügyekben inkább hajlandó az EUB kiterjesztően értelmezni a kritériumot. Michal Bobek főtanácsnok pedig a soft law elmúlt évtizedekben megvalósult

⁵⁰⁵ FERRÁN, Eilis – ALEXANDER, Kern (2011): Can Soft Law Bodies be Effective? Soft Systemic Risk Oversight Bodies and the Special Case of the European Systemic Risk Board. *Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge*, 36/2011. pp. 1-33

⁵⁰⁶ ALEXANDER, Kern (2016): The European Central Bank and Banking Supervision: The Regulatory Limits of the Single Supervisory Mechanism. *European Company and Financial Law Review*, 13. évf. 3. sz. pp. 467-494; p. 477

⁵⁰⁷ HOFMANN (2019): *i.m.* p. 247

⁵⁰⁸ T-496/11. sz. ügy; Egyesült Királyság kontra EKB; ECLI:EU:T:2015:133

erőteljes terjedése, és a nemzeti közigazgatási felsőbíráskodás általi bírósági kontroll terjedése mentén érvel a kiterjesztő értelmezés irányában.⁵⁰⁹

A szintén a megsemmisítési per előfeltételeként létező „közvetlen érintettség” kapcsán megemlítendő egy, az EKB OMT-programjával kapcsolatos sajtóközlemény megtámadására tett kísérlet⁵¹⁰, amely esetben a keresetet azzal utasította el az EUB (a Törvényszék és a Bíróság is külön), hogy a konkrét sajtóközlemény nem volt alkalmas jogsérelem kiváltására a felperesek esetében. Ebből levonható az a következtetés is, hogy elviekben egy sajtóközlemény is képes lehet joghatások kiváltására.⁵¹¹ Az előzetes döntéshozatali eljárás esetében pedig az előzetes jelleg miatt a joghatások meglétét, és így a közvetlen érintettséget sem szükséges bizonyítani.⁵¹²

III.6. KÖVETKEZTETÉSEK

A soft power alapvetően politikatudományi fogalom, azon belül is a nemzetközi kapcsolatok területéről ered. Ahogyan a fogalom megalkotója, Joseph S. Nye megfogalmazta, a soft power, avagy puha hatalomgyakorlás a nemzetközi térben az a jelenség, amely akkor mutatkozik meg, amikor egyik ország ráveszi a másikat arra, hogy ugyanazt akarja amit ő. Ezt nevezzük együttműködő vagy *puha hatalom(gyakorlás)nak*, szemben a kemény vagy parancsoló hatalom(gyakorlás)sal (*hard power*), amely utasításokon keresztül éri el, hogy a másik fél azt tegye, amit ő akar. (A hard power és soft power kombinált alkalmazását pedig *smart power*-nek nevezzük.)

A szakirodalom megkülönbözteti az európai uniós soft power külső és belső dimenzióját, amelyből világosan kitűnik, hogy a fogalom nemcsak a nemzetközi kapcsolatok logikája szerint létezik, hanem szabályozáspolitikai szempontból is. Jelen kutatás szempontjából is az említett belső dimenzió az érdekes. (A külső dimenziót nagyrészt az EU gazdasági ereje, közös kül- és biztonságpolitikája, valamint emberi jogi standardjai keretében a világ más régióira gyakorolt hatása képezi.) A belső dimenzió szempontjából a legfontosabb elem a *soft law*. Ez számos szabályozási megoldást takar, mint amilyenek a koordinatív döntéshozatali mechanizmusok – legismertebb ilyen a nyíltvégű koordináció (OMC). A soft law az Európai Unió kormányzasi és a (közvetlen) végrehajtási, egyúttal szabályozási mechanizmusaiban egyre fontosabb szerepet tölt

⁵⁰⁹ ELIANTONIO – STEFAN (2018): *i.m.* p. 465-466

⁵¹⁰ T-492/12. sz. ügy; Sven A. von Storch és társai kontra EKB; ECLI:EU:T:2013:702, valamint C-64-14/P. sz. ügy, von Storch és társai kontra EKB; ECLI:EU:C:2015:300

⁵¹¹ ELIANTONIO – STEFAN (2018): *i.m.* pp. 466-467

⁵¹² ELIANTONIO – STEFAN (2018): *i.m.* p. 467

be. A soft law a Római Birodalomtól az Európai Unió legfrissebb jogintézményeiig jelen volt és van. A globális nemzetközi térben kifejezetten meghatározó gyakorlatilag a modern – grotiusi – értelemben vett nemzetközi jog kezdetei óta. A (jog)szociológiai eredetű megközelítések a soft law társadalmi hasznosságával és emberközpontúságával foglalkoznak.

A európai uniós soft law elsősorban az elsődleges jog által meghatározott másodlagos jogforrások közül formális jogi kötőerővel nem rendelkező formákat jelenti: az ajánlások és a vélemények tartoznak ide. Az *ajánlás (recommendation)* egy adott cselekvés, magatartás kieszközölését célozza a címzett részéről. A *vélemény (opinion)* ehhez képest egy álláspont kifejezése az adott kérdéstről. Utóbbiak mellett azonban számos más dokumentum (akár a fehér és zöld könyvek) és policy-dokumentumok is idetartoznak.

A soft law és hard law egymást kiegészítve tölti be szabályozói funkcióját, amely egyre inkább erősödik bizonyos szabályozási területeken, így a pénzügyi és bankpiaci területen. A kutatási téma szempontjából releváns az ESA-k által kibocsátott soft law források alapvető fontosságúak, mivel ezek segítségével a hatáskör-átruházási korlátot ki tudják kerülni az ESA-k. Ami az ESA-k által kibocsátható soft law-t illeti, azok elsősorban iránymutatások, másodsorban ajánlások. Ezeket az eszközöket elsősorban a tagállami pénzügyi szabályozás és felügyelet aktorai részére bocsátják ki, ugyanakkor hatással bírnak a piaci szereplőkre is.

Az ESA-k említett soft law eszközei mögött kikényszerítési mechanizmusok kerültek bevezetésre, mint az *comply-or-explain*, a *name-and-shame* és a *compliance table*. Ezek alapján az ESA soft law kikényszeríthetősége meghaladja a hagyományos értelemben vett soft law jogi eszközkészletét. A második problémakör a tagállami végrehajtás kérdése, amely elvezetett ahhoz, hogy az ESA soft law eszközei tagállamonként eltérő formában jelennek meg, aláásva a válság utáni pénzügyi reform egységes szabályozási célját, valamint jogvédelmi dilemmákat hozva felszínre. Az utóbbi dilemmára mutat rá az EUB gyakorlata, amely az utóbbi években mind az ESA-k mind az EKB soft law eszközeinek megtámadhatóságát kibővítette. Ez a folyamat elkerülhetetlenül kapcsolódott azzal össze, hogy ezen soft law eszközök kiterjedtebb használatával felértékelődött az ezekkel szembeni bírói jogvédelem fontossága is.

Így ezen eszközök kiterjedtebb alkalmazása elkerülhetetlenül vezetett el a jogvédelmi keretrendszer kibővítéséhez. Ez megerősíti azt a hipotézist, hogy a soft law mint a pénzügyi soft power egyik megnyilvánulási formája fontos szerepet tölt be a pénzügyi szektor szabályozása és

felügyelete szempontjából – még ha nem is ellentmondásokról mentesen. Mind az EKB, mind az EBA, piacsabályozói és felügyeleti szerepe ezáltal felértékelődött, amely az egyre bonyolultabbá váló pénzügyi folyamatok, különösen pedig az állandósult válságok időszakában mind nagyobb kihívások elé állítja az említett szereplőket. Ezen kihívásoknak való megfelelés talán könnyebb a soft law nyújtotta rugalmasabb keretek között, ugyanakkor annak eredményessége a piaccal, egyéb döntéshozókkal, valamint a tagállamokkal való kapcsolattartás minőségén is múlik.

IV.

A KOMMUNIKÁCIÓ MINT SOFT POWER

IV.1. VÁLLALATGAZDASÁGTANI ALAPVETÉS

Ehhez a fejezet alapvetése a vállalatgazdaságtan fogalomkészlete. A vállalatgazdaságtani megközelítés semmilyen módon nem jelenti azt jelen esetben, hogy eltérve a disszertáció elején írottaktól a közigazgatási szerveket – legyen az európai uniós vagy tagállami/nemzeti – a New Public Management (NPM) értelmében vett piaci alapon közelíteném meg. A neo-weberi állam koncepciója által még elfogadhatóhoz képest (lsd. a vonatkozó fejezetet) nem fogadom el sem az uniós sem a tagállami/nemzeti közigazgatás teljesen piaci alapú megközelítését. Ugyanakkor a neo-weberi állam koncepciójában teljes mértékben elfogadottak az NPM azon elemei, amelyek a hatékonyságot, a szakmaiságot és az ügyfélorientáltságot segítik elő. Így nem vezet ellentmondáshoz, ha az alábbi mérce szerint fogom fel kvázi vállalatként az európai uniós ügynökségeket, amelyeknek így a vállalatgazdaságtan fogalomkészlete szerint vállalati céljai és vállalati funkciói vannak.

A fölérendelt (superordinált) célnak azt nevezzük, amely az eltérő személyes célokkal rendelkező egyéneket együttműködésre kényszeríti. Ez magyarázza meg ugyanis a szervezetek lényegét: a szervezetek azért léteznek, mert képesek olyan dolgokat megvalósítani, amelyeket az emberek egyedül nem tudnának elérni.⁵¹³ A fölérendelt cél a szervezet valamennyi tagjának, illetve részszervezetének közös célja, amelyet a kooperációval lehet a legjobban elérni; ezenkívül elég átfogó ahhoz, hogy felölelje az összes alárendelt (szubordinált) célt.⁵¹⁴ Egy uniós ügynökség esetében – mint amilyenek az ESA-k is – egyértelmű, hogy a superordinált célt a jogszabályi felhatalmazáson alapuló feladatok megvalósítása, azon belül is elsősorban a felügyeleti és szabályozási szerepkör ellátása jelenti. (A vállalati analógiát némileg kitágítva a felügyeleti tevékenység megvalósítása maga az értékteremtő folyamat, értsd a termék/szolgáltatás.)

A vállalati funkciók a munkamegosztásban létrejövő tevékenységcsoportok, amelyek azonos, vagy hasonló szerepet töltenek be az alapvető cél megvalósításában. CHIKÁN hat ilyen

⁵¹³ CHIKÁN Attila (2008): *Vállalatgazdaságtan*. AULA Kiadó, Budapest; p. 40

⁵¹⁴ CHIKÁN (2008): *i.m.* Uo.

funkciót különböztet meg: 1) marketing; 2) innováció; 3) emberierőforrás-menedzsment; 4) információ- és tudásmenedzsment; 5) az értékteremtő folyamatok (logisztika/termelés/menedzsmentje; és 6) pénzügy.⁵¹⁵

GILLESPIE ennél valamivel kevesebb, szám szerint négy funkciót különböztet meg, pontosabban ezekbe csoportosítja az összes funkciót: 1) marketing; 2) *operations* (ez a tényleges szolgáltatást, termelést stb. tehát a fölérendelt célt megvalósító funkciókat jelenti); 3) emberierőforrás-menedzsment; és 4) pénzügy.⁵¹⁶ A kommunikációt GILLESPIE egyértelműen a marketing részeként értelmezi: „*Marketing will also involve decisions about the communication of information about the product, its pricing, and its distribution*” („*A marketing magában foglalja a termékkel, az árképzéssel és a forgalmazással kapcsolatos információk közlésével kapcsolatos kommunikációs döntéseket is.*”)⁵¹⁷ GEISSLER felosztása szerint két funkció, úgymint 1) a *marketing* és 2) a *menedzsment* horizontálisan felette áll a további öt funkciónak, amelyek: 3) beszerzés; 4) termelő tevékenység; 5) befektetés és pénzügyek; 6) személyzeti politika; és 7) számvitel.⁵¹⁸

Jelen fejezetben a címben foglaltak szerint a stratégiai illetve vezetői kommunikációval foglalkozom, amely vállalati funkcióként is felfogható. Ami a kommunikációt és a PR-t mint rokon területeket illeti, arra a megfelelő fejezetben kitérek. Az innováció – elsősorban – nem a felügyeleti és szabályozási tevékenység ellátása során valósul meg, hanem az alapul fekvő jogforrások megalkotásakor. *Az értékteremtő folyamatként fentebb magát a szabályozási és felügyeleti tevékenységet jelöltük meg, ez szintén nem ennek a fejezetnek a tárgya.* (Azt a soft law írja le legjobban soft power szempontból.) A pénzügy pedig itt a pénzügyi-számviteli folyamatok technikai vitelét jelenti a szervezetben belül, amely nem tárgya jelen értekezésnek.

A stratégiai (vezetői) kommunikáció napjainkban megkerülhetetlen a pénzügyi felügyeleti tevékenység politikai dimenziójának szempontjából. A felügyeletnek kvázi el kell adnia magát a szélesebb nyilvánosság számára is, főleg egy olyan területen, ahol a szabályozói és felügyeleti döntések közvetve vagy közvetlenül, de az emberek mindennapi jólétére is kihatnak. Egy adott szektort/iparágot szabályozó illetve felügyelő hatóság esetében a jogszabályismereten túlmenően

⁵¹⁵ CHIKÁN (2008): *i.m.* p. 182

⁵¹⁶ GILLESPIE, Andrew (2019): *Economics for Business*. Oxford University Press, Oxford, UK; p. 28

⁵¹⁷ GILLESPIE (2019): *i.m.* Uo.

⁵¹⁸ GEISSLER, Gerhard (2014): *Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*. WU Executive Academy, Bécs; pp. 40-41

a szektor mindennapi valóságának ismerete is szükséges a hatósági tevékenységek megfelelő minőségű megvalósításához.

IV.2. A STRATÉGIAI KOMMUNIKÁCIÓ MINT SOFT POWER

Ahogy az ROSELLE és szerzőtársai megállapítják, a *stratégiai narratíva* a 21. században soft power-nek minősül.⁵¹⁹ Ugyanis a stratégiai narratívák is abból a kérdésből indulnak ki, hogy mely eszközök a legalkalmasabbak a nemzetközi kapcsolatok alakítására. Az Európai Unió mint nemzetközi tér persze magyarázatra szorul. Hiszen a *Jacques Delors* által megalkotott *UPO – Unidentified Political Object* kifejezés máig a legjobban írja le, hogy mennyire különleges jelenség az EU. A politikai mixében – ahogy az intézmények és szakpolitikák rendszerében is – egyaránt érvényesül a kormányközi és a szupranacionális döntéshozatal, amely utóbbi már kevésbé a nemzetközi tér jellegre jellemző. Viszont nem feledkezhetünk meg a kormányközi vonulatról sem, valamint, hogy végső soron egyenrangú tagállamok állnak egymás mellett.⁵²⁰ A stratégiai narratívák visszautalnak NYE gondolatmenetére, amely szerint a nemzetközi kapcsolatok alakulása egyre inkább a „*whose story wins*” kérdésre vezethető vissza.⁵²¹ Ugyanígy NYE gondolatmenetéből merítve jelenik meg az „*attraction*” fogalma, amely a meggyőzés egy olyan eszközét jelenti, amely túlmenve a racionális érvelésen az érzésekre is hat. Az eszmék, az értékek és a kultúra, amelyek konzisztensek adott szereplő (nemzetközi térben ilyen lehet ideáltipikusan egy ország) önképével, kognitíve legalább annyira hatnak a döntéshozatalára, mint racionális érvelés.⁵²²

Az Európai Unió soft power jellege elsősorban a *market power Europe (MPE)* koncepcióban nyilvánul meg, amely mellett hard power jelleggel létezik a *normative power Europe (NPE)* is.⁵²³ Az MPE mellett természetesen azok a narratívák is, amelyeket egy korábbi fejezetben elemzésre kerültek, és mivel nem szorosan a nemzetközi pénzügyi tér működéséhez kapcsolódnak, hanem az Európai Unió általános legitimitációját hivatottak igazolni, ezért itt e kérdésekkel behatóbban a dolgozat nem foglalkozik.

⁵¹⁹ ROSELLE, Laura – MISKIMMON, Alister – O’LOUGHLIN, Ben (2014): *Strategic narrative: A new means to understand soft power*. *Media, War & Conflict*, 7. évf. 1. sz. pp. 70-84; p. 71

⁵²⁰ ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015): *Európa utazása – Integrációtörténet*. Gondolat Kiadó, Budapest; pp. 15-18 és 23-28

⁵²¹ ROSELLE et al. (2014): *i.m.* p. 71

⁵²² ROSELLE et al. (2014): *i.m.* p. 72

⁵²³ DAMRO, Chad (2012): *Market power Europe*. *Journal of European Public Policy*. 19. évf. 5. sz. pp. 682-699; pp. 682-683

Jelen fejezet szempontjából nyilvánvalóan a *power of attraction* a leglényegesebb, mivel a vezetői stratégiai kommunikációnak az irracionálisra ható része – amint az az alább bemutatott konkrét eseteken keresztül is nyilvánvaló lesz – a pénzügyi rendszer stabilitása szempontjából legalább annyira meghatározó, mint az, amely a racionális gondolkodást célozza.

A fentebb már idézett ROSELLE és szerzőtársai cikkükben a stratégiai narratívák soft power jellegét egy konfliktusorientált koncepcióra építik fel, amely a hidegháború utáni világ rendszerében egy új típusú kommunikációs ökoszisztémát vél felfedezni.⁵²⁴ Ez a párhuzam az Európai Unió és pénzügyi rendszere szempontjából több jó analógiát is kínál. A konfliktus adott az állandósult válságok korszakában, mint amilyen a 2008-as válság vagy a Covid-19 krízis volt, vagy amilyen jelenleg az orosz-ukrán háború.

Egy ilyen közegben a stratégiai narratívák, mint a konfliktus megértésének alapvető elemei felértékelődnek, a konfliktus szereplőit a narratívák mentén a befogadó közeg elhelyezi jó és rossz dimenziójában, a média szerepe jelentősen megerősödik, a digitalizáció diszruptívan megtöri a klasszikus narratívákat és újakkal pótolja azokat, a döntéshozók számára pedig egyre inkább lehetetlenné válik az előbbi jelenségek figyelmen kívül hagyása a konfliktus/krízis megoldása során.⁵²⁵ Ezek a megállapítások természetesen az EU intézményeire és szerveire illetve azok vezetőire (és a tagállami döntéshozókra) is igazak, amennyiben a konfliktus/krízis állapota bekövetkezik, valamint utóbbiak kezelése és megoldása során.

Az alábbiakban három módszertani megközelítésben mutatom be az érintett ügynökségek és az Európai Központi Bank stratégiai kommunikációját. Ezek közül az első az alább bemutatandó, ún. Kisilowski-mátrix lesz. Ennek keretében megvizsgáljuk az érintett vezetők pályaképét is, majd rátérünk a szervezeti szintű válságkommunikációjára. Második eszközünk a *social media jelenlét vizsgálata* – nem kvantitatív módszertani értelemben vett közösségi média-elemzés (social media analysis), hanem a jelenlét egyszerű léte, illetve a megnyilvánulások professzionalizmusa és gyakorisága mentén vonunk le következtetéseket. A harmadik módszertani megközelítésben pedig a *reporting*, azaz jelentéstételi kötelezettségek gyakorlata felől elemezzük az érintett szerveket. Mindezek azért lényegesek, mert alapjaiban határozhatják meg az ügynökség-ípusú szervek piacfelügyeleti és piacsabályozási funkciójának hatékonyságát.

⁵²⁴ ROSELLE et al. (2014): *i.m.* pp. 77-78

⁵²⁵ ROSELLE et al. (2014): *i.m.* pp. 79-80.

IV.2.1. A Kisilowski-modell

Maciej Kisilowski és Izabela Kisilowska „*Administratégia – Hogyan érjünk el sikereket közigazgatási vezetőként?*” című műve egy speciális modellt állít fel a vezetői kommunikációs stratégiák tekintetében. Ennek segítségével jelen fejezetben az EKB és az EBA 2008-as általános, illetve a 2008-as pénzügyi-gazdasági válsággal és annak kezelésével, valamint a Covid-19 krízissel kapcsolatos kommunikációs stratégiáját kívánom elemezni.⁵²⁶

A *public relations (PR)* mint munkafolyamat a szervezet azon tervszerű és hosszantartó erőfeszítéseit foglalja egységbe, amelyek a szervezet környezete általi elfogadását mozdítják elő. Olyan tevékenységek, amelyek a jóakarat és a kölcsönös megértés megalapozását és fenntartását tekintik legfőbb céljuknak és a sikeres szervezeti működés zálogának.⁵²⁷ A tájékoztatás a közigazgatásban – így az eurokráciában is – kötelesség, ám ha a tájékoztatás megtörténik, de senki nem érti, vagy a célcsoport által nem elérhető, akkor lényegében nem jön létre kommunikáció. A kétirányú interaktív kommunikáció szükségességét az Európai Bizottság fehér könyve már 2001-ben megfogalmazta, miután konstataálta, hogy a politikai intézményekbe vetett bizalom Európa-szerte tapasztalhatóan csökkent, és egy minden szinten megvalósuló, új típusú, interaktív kommunikációra tett javaslatot.⁵²⁸

A 2008-as válság erőt próbáló feladat elé állította az Európai Unió pénzügyi csúcsvezetőit, így kiváltképpen az eurozóna monetáris politikájáért és végső soron a teljes EU pénzügyi stabilitásáért is nagy részben felelős EKB-elnököket (és EBA-vezetőket is). Ez a kihívás pedig nemcsak mint pénzügyi szakembert tette próbára az érintetteket, hanem a kommunikációs képességeiket is nagy mértékben kihívások elé állította. Végső soron egy olyan válságról van szó, amelyet még egy, a kitörése után nyolc évvel született tanulmány szerzői is – empirikus kutatásokra támaszkodva – a „*crisis of confidence*” (vagyis „bizalmi válság”) kifejezéssel illettek, mivel a válság nyomán globálisan megingott a pénzügyi intézményekbe (úgy a piaci szereplőkbe mint a szabályozó és felügyeleti intézményrendszerbe) vetett bizalom.⁵²⁹

⁵²⁶ KISILOWSKI, Maciej - KISILOWSKA, Izabela (2016): *Administratégia - Hogyan érjünk el sikereket közigazgatási vezetőként?*, HVG Könyvek, Budapest; p. 15

⁵²⁷ KRISKÓ Edina (2017): *Szervezeti kommunikáció (tréning háttéranyag)*, Közigazgatási Vezetői Akadémia, ÁROP-2.2.13-2012-2012-0001; p. 16

⁵²⁸ JENEI Ágnes (2017): *Vezetés és kommunikáció (alaptananyag)*, Közigazgatási Vezetői Akadémia, ÁROP-2.2.13-2012-2012-0001; pp. 26-27

⁵²⁹ SCALERA, Jamie E. - DIXON, Melissa D. (2016): *Crisis of confidence: the 2008 global financial crisis and public trust in the European Central Bank*, European Politics and Society, 17. évf. 3. sz., pp. 388-400; p. 388

A következő oldalakon részben a Kisilowski-modell segítségével kívánom bizonyítani, hogy a végső soron sikeresnek mondható uniós válságkezelésben a klasszikus értelemben vett pénzügyi – különösen a monetáris, felügyeleti és szabályozáspolitikai – eszközrendszer elemeinek helyes alkalmazása mellett kiemelten fontos szerepe volt az érintett vezetők személyes karizmájának és a részben ebből fakadó vezetői kommunikációs stratégiájuknak is. Ennek keretében röviden ismertetjük a Kisilowskiék által megalkotott életpályamodelt, majd a lehetőségek szerint részletekbe menően bemutatjuk az EKB-elnököket (és EBA-vezetőket is). Valamivel nehezebb ebből a szempontból az EBA vezetőit kategorizálni, de ennek okait később fejtem ki. Ezt követően a Kisilowski-mátrix alkalmazásával ábrázoljuk – a teljesség igénye nélkül – egyes kulcsfontosságú kommunikációs lépéseiket, és azokat elemezzük.

A Kisilowski-modell vezetői életpályák empirikus vizsgálata nyomán *három alapvető egyéni sikermodellt* különböztet meg. Az *elismert szakértő* jól körülhatárolt területen fejleszti tudását és készségeit, gyűjti tapasztalatait és válik specialistává. Szakmai tudásuk megkerülhetlensége garantálja számukra a stabilitást a politikai viharok közepette is. Legfőbb motivációjuk pedig a környezet szakmai meggyőződésük mentén történő alakítása.⁵³⁰

A *politikai hegymászó* a közigazgatásban végzett munkát tapasztalatszerzésre használja, a politikai vezetők számára kívánja demonstrálni a benne rejlő lehetőséget, mivel elsődleges motivációja a kormányzati struktúrában való előrehaladás. Ezért akár a pártpolitikai küzdelmek kockázatait is vállalják.⁵³¹

Az *üzleti vándor* a közszektorban eltöltött időt a magánszektorban való érvényesülést megkönnyítő vezetői tapasztalat és kapcsolatok megszerzésére alkalmas időbefektetésként kezeli, amely után átvált a jobban fizető üzleti életbe. Nem ritka azonban az sem, hogy egy személy pályafutása során többször váltson a köz- és a magánszféra között.⁵³²

⁵³⁰ KISILOWSKI - KISILOWSKA (2016): *im.* pp. 24-25

⁵³¹ KISILOWSKI - KISILOWSKA (2016): *im.* p. 26

⁵³² KISILOWSKI - KISILOWSKA (2016): *im.* pp. 27-28

Az alábbiakban a Kisilowski-mátrixról lesz szó. Az ún. *administratív* a proaktív közgazgatási vezetői prioritásokat az alábbi 2X2-es mátrixban helyezi el. A „*rakétakilövő*” azok a lehetőségek, amelyek a legnagyobb eséllyel teremtenek közösségi hasznot és juttatják magasabb szintre a karrierünket. Rövid és hosszú távú hasznot



5. ábra - A proaktív közgazgatási vezető prioritásai
(Forrás: KISIŁOWSKI - KISIŁOWSKA (2016): im. p. 51 alapulvételével a szerző szerkesztette)

egyaránt hoznak. Kivitelezésükkel a legkreatívabb munkatársakat kell megbízni. Az „*oldalszárnyak*” kevésbé látványos vagy előre vivő elemek, amelyek elhanyagolása azonban komoly rizikót jelent, a rájuk fordított időt ezért racionalizálni kell. A „*portyázó egységek*” olyan kezdeményezések, amelyek nem erősítik meg a jelenlegi pozíciónkat, azonban a jövőre nézve lényeges befektetést jelentenek. Ezek kihasználásának képessége a proaktív vezető egyik legfőbb kvalitása, ennek megfelelően ezek menedzselése során kulcsfontosságú a diszkréció és az innovatív hozzáállás, olyan alkalmazottakra érdemes bízni, akik szívesen vállalnak kockázatosabb részköltő tevékenységeket. Végül a „*járőrök*” olyan, általában jogszabály által előírt, nem elhanyagolható kezdeményezések, amelyeknek szerepe azonban a jelen és jövőbeli fejlődésünk szempontjából nem feltétlenül látható, de érdemes rájuk tanulási lehetőségként tekinteni.⁵³³

Módszertani szempontból a fenti stratégia-mátrixot, valamint az egyéni sikerstratégiákat vesszük alapul. Ezen túlmenően is rögzíteni szükséges, hogy jelen elemzés az érintett jegybankelnökök és EBA-vezetők külső kommunikációs tevékenységére fókuszál. Következésképpen nem fogok az EKB és az EBA minden piacsabályozási és piacfelügyeleti hatáskörére kitérni.

⁵³³ KISIŁOWSKI - KISIŁOWSKA (2016): im. pp. 51-54

IV.2.2. Az EKB és az EBA vezetői és stratégiai kommunikációja

A Kisilowski-modell szerinti életpálya-vizsgálat alapját képező modellre jelen fejezetben térünk rá az érintett EKB-elnökök eddigi életpályájának a lehetőségekhez mérten inkább vázlatos bemutatására, majd ennek alapján megkíséreljük őket besorolni a három egyéni sikermodell valamelyikébe. A vizsgálat időbeli spektruma a 2008-as válsággal kezdődik és a jelenig tart. Mivel a válságkezelés nem feltétlenül bontható szét monetáris politikára és pénzügyi felügyeletre mint külön tevékenységekre, hanem ezek adott esetben egymás mellett és egymásra hatva jelennek meg, ezért bár a disszertáció a monetáris politikát nem vizsgálja, jelen fejezetben felbukkannak ilyen természetű elemek is.

Trichet és *Draghi* személyiség-jellemzői – amelyek két, egymástól különböző személyiségképet rajzolnak ki – ugyanis önmagukban is – a szakirodalom által is elismerten – hatottak az EKB válságkezelési politikájára, azaz a krízismenedzsmentre. Ezt a jelenséget Milton Friedman 1962-es írása⁵³⁴ óta az „*accidents of personality*” kifejezéssel illetjük a pénzügyi szektorban. Elfogadottá vált ugyanis az a nézet, hogy a központi bankok politikájában az árstabilitás fenntartása és egyéb főbb célok megvalósítása, mint személytelen, szabálykövető magatartás mellett – bár ezt a bankszakma inkább anomáliaként fogja fel – gyakran a vezető személyiségének erőssége is jelentős mértékben közrehat az eseti válságkezelésben.⁵³⁵ Az elméletek szintjén jelenleg ezt az ún. „*személyiségi elméletek*” (*personality theories*) képviselik, amely eredményeképpen született meg a „*jegybankárok szociológiája*” (*sociology of central bankers*) koncepciója, amely a vezető jegybankárok személyiségjegyeinek, és azoknak a központi bankok viselkedésére és szakmai tevékenységükre gyakorolt befolyásának vizsgálatával foglalkozik.⁵³⁶

⁵³⁴ FRIEDMAN, Milton (1962): *Should there be an independent monetary authority?* In: YEAGER, Leland Bennett (eds.): *In search of monetary constitution*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts, USA)

⁵³⁵ BASHAM, James - ROLAND, Aanor (2014): *Policy-making of the European Central Bank during the crisis: Do personalities matter?*, Institute for Political Economy Berlin, Working Paper No. 38/2014; p. 1

⁵³⁶ BASHAM – ROLAND (2014): *im.* pp. 5-6

Az érintett személyek megismeréséhez a legalapvetőbb, hogy az életpályájukat, legalább vázlatosan, áttekintsük. Jól látható, hogy Trichet és Draghi egyaránt kiváló akadémiai háttérrel és rendkívül változatos, a magánszektorra, a hazai, nemzetközi és európai uniós közszférára és az akadémiai szférára egyaránt kiterjedő, kiemelkedő eredményekben bővelkedő életúttal rendelkeztek már az EKB-elnökké választásuk előtt.

Összehasonlítás szempontjai	Jean-Claude Trichet	Mario Draghi
Nemzetiség	francia	olasz
Végzettség	<ul style="list-style-type: none"> • bányamérnök - Ecole nationale supérieure des Mines de Nancy (1964) • közgazdász - University of Paris (1966) • közigazgatási végzettség – Sciences Po (1966) és Ecole nationale d'administration (1969-71) 	<ul style="list-style-type: none"> • közgazdász – Sapienza University of Rome (1970) • PhD (közgazdaságtan) – MIT (1976)
Előzetes szakmai tapasztalat	<p>hosszú és változatos karrier, legfontosabb pontok:</p> <ul style="list-style-type: none"> • magánszektorbeli pozíciók • tudományos pozíciók • kormányzó – Banque de France (1993-tól) • tag – Világbank Kormányzótanácsa (1995-ig) • tanácsstag – Európai Monetáris Intézet (1995-től) • elnök – G-10 központi bank elnökök tanácsa (2003-tól) 	<p>hosszú és változatos karrier, legfontosabb pontok:</p> <ul style="list-style-type: none"> • magánszektorbeli pozíciók • egyetemi pozíciók (tudományos és oktatói) • olasz kormányzati pozíciók • vezérigazgató – Világbank (1984-1990) • elnök - Banca d'Italia (2005-2008) • elnök - Pénzügyi Stabilitási Tanács (2006-2011)
Hivatali idő (EKB elnökként)	2003. nov. 01. – 2011. okt. 31.	2011. nov. 01. – 2019. okt. 31. (várhatóan)
Hivatali idő lejártá után	magánszektorbeli pozíciók	---

6. ábra - Trichet és Draghi rövid pályaképe
(Forrás: bloomberg.com)

Ha maradéktalanul be akarnánk kategorizálni őket a három fentebb ismertetett egyéni sikermodell valamelyikébe, azzal első ránézésre mintha Prokrusztész-ágyba kényszerítenénk az életpályájukat. Mindketten nagyjából ugyanannyi időt töltöttek a magánszektorban, mint kvázi politikai pályán, így eleve nehéz az üzleti vándor és a politikai hegymászó kategóriái közötti választás. Tekintve határozott szakmai víziójukat jegybankelnöki tevékenységük során, az elismert szakértő koncepciója sem esik tőlük távol.

Ugyanakkor tudjuk, hogy *Trichet* mandátuma kezdetétől tartózkodott a politikai napirend proaktív alakításától, mivel az nem fért össze a magáról alkotott „*tökéletes közszolga* (*»perfect«* *civil servant*)” önképpel.⁵³⁷ Nyomon követte viszont mind a francia belpolitikai, mind az európai

⁵³⁷ BASHAM – ROLAND (2014): *im.* p. 13

szintű politikai folyamatokat és változásokat, és ezek mentén is alakította saját szakmai karrierjét.⁵³⁸ A *Banque de France* elnökeként természetesen a francia érdekeket képviselte, különösen a német pénzügyi érdekekkel szemben, ezt az elfogultságot azonban feladta, amikor az európai porondra került, sőt kifejezetten sokat küzdött a francia politikusokkal. Európai uniós jegybankárként a Mitterrand által megfogalmazott „*construction europeene*”⁵³⁹ megvalósítása volt a célja, amely megintcsak a tökéletes közszolga képét erősíti. Összességében kettős küldetésnek látta a sajátját: stabilitás-orientált független központi bankárként tevékenykedni, valamint tökéletes közszolgaként megvalósítani a „*construction europeene*” ideáját az európai monetáris politikában.⁵⁴⁰ Az előbbieket alapján megállapíthatjuk, hogy Trichet a három egyéni sikermodell közül minden politikai és üzleti kitérő ellenére leginkább az elismert szakértő modelljét valósította meg.

Ehhez képest *Draghi* inkább volt kezdeményező a szervezeti és szakpolitikai változások terén. Karrierjét a szakirodalom szerint leginkább az „*intézményi diverzitás*” jellemzi. Sokkal intenzívebben vett részt a politikában, mivel a *Banco d'Italia* élén, illetve olasz kormányzati pozíciókban nemcsak hogy sokat tett Olaszországnak az Európai Monetáris Unióhoz való csatlakozásáért, hanem kimondottan olasz érdekek szerint kísérelte meg formálni az EKB létrehozásának módját is.⁵⁴¹ Saját hazájához és a közügyekhez való viszonyát árnyalja egy epizód, amelyről POGÁTSA is beszámol (erről részletesen később).⁵⁴² Ugyanakkor ahogy Trichet a tökéletes közszolga képében hitt, úgy *Draghi* a „*hitelesség ereje*” (*power of credibility*) mentén tevékenykedett, és alapvetően technokratának jellemzik.⁵⁴³ Összességében, és figyelembe véve néhány további tényezőt (például az ún. „*bazooka speech*”), jelen sorok írója *Draghi*t kétharmad-egyharmad arányban sorolná be az elismert szakértő és a politikai hegymászó sikermodelljeibe.

⁵³⁸ BASHAM – ROLAND (2014): *im.* p. 13

⁵³⁹ Mitterrand páns-európai koncepciója egy fontos alkotóeleme volt a hidegháború utáni új Európa megtervezésének, amely már a kommunizmus alól felszabaduló közép-kelet-európai országok integrációját is előrevetítette. Bővebben ld.: NEWTON, Julie M. (2013): Gorbachev, Mitterrand, and the Emergence of the Post-Cold War Order in Europe. *Europe-Asia Studies*, 65. évf. 2. sz. pp. 290-320

⁵⁴⁰ BASHAM – ROLAND (2014): *im.* pp. 14-17

⁵⁴¹ BASHAM – ROLAND (2014): *im.* pp. 17-19

⁵⁴² POGÁTSA Zoltán (2022): *Válság és infláció - A globális pénzügyi rendszer*. Kossuth Kiadó, Budapest; pp. 205-206

⁵⁴³ BASHAM – ROLAND (2014): *im.* pp. 17-19

A 2008-as válság kitörése Trichet EKB-elnöki mandátumának második felére esett, Draghi mandátumának pedig inkább az első éveit érintette, így vizsgálatunk időbeli fókuszát erre az intervallumra állítjuk be (kb. 2008–2013). Mindezen belül Draghi elnökségének első száz napjára kiemelt figyelmet fordítunk, hiszen a közigazgatási vezetők első száz napját Franklin Delano Rooseveltnél elnöksége óta olyan mércének tekintik, amelyen keresztül meglehetősen jól vizsgálható az adott vezető hatékonysága.⁵⁴⁴ Összességében jelen írás szerzője arra a következtetésre jutott, hogy Draghi kommunikációja több figyelmet érdemel, mivel sokkal sikeresebb volt – és ezt alább igazolni is fogjuk –, ezért Draghival nagyobb terjedelemben foglalkozunk, mint Trichet-vel.

Az előbbi állításra nagyszerű példa az EKB és az Európai Parlament (EP) között folyó ún. *monetáris dialógus* minőségének alakulása a fent meghatározott bő ötéves intervallum alatt. A tárgykörben empirikus kutatás készült⁵⁴⁵ aránylag nagyszámú EP-képviselő bevonásával, kérdőíves formában, amely alapján jól felrajzolható a fejlődés íve. A kutatás keretében a gazdasági és monetáris ügyekkel foglalkozó ECON szakbizottság tagjait keresték meg. A kérdőívre adott válaszokból egyértelműen az derül ki, az EKB és az EP közötti szakmai kapcsolat a vizsgált öt év végére jelentősen javult. Míg Trichet alatt a kommunikáció az EP-képviselők „alárendelődő” hangvételű kérdéseiben és a Trichet által ezekre adott közhelyes válaszokban merült ki, addig Draghi az EP sokkal elismertebb résztvevője a dialógusnak. Trichet idején általánosabb makroökonómiai kérdésekről volt szó, inkább felületesen, addig Draghi alatt operatív és technikai kérdések kerültek napirendre. Trichet a technikai kérdéseket hajlamos volt az EKB mandátumára való hivatkozással elhárítani, Draghi viszont akár a hipotetikus kérdéseket is szívesen megválaszolta.⁵⁴⁶

Összességében elmondható, hogy Draghi a válság kezelését célzó érdemi stratégiai partnerségre törekedett az EP-vel és az EP-képviselőkkel (elsősorban az ECON szakbizottsággal), amely nem csak az EP felé javította az EKB kapcsolatait, hanem az uniós

⁵⁴⁴ DOMFEH, Phillip Yaw (2013): *A night at the opera: Mario Draghi, the European sovereign debt crisis and communications at the edge of the world*, University of Southern California Digital Library, Elérhető: <http://cdm15799.contentdm.oclc.org/cdm/ref/collection/p15799coll3/id/244056> [Letöltve: 2019.03.10.]; pp. 5-6

⁵⁴⁵ COLLIGNON, Stefan - DIESSNER, Sebastian (2016): *The ECB's Monetary Dialogue with the European Parliament: Efficiency and Accountability during the Euro Crisis?*, Journal of Common Market Studies, 54. évf. 6. sz., pp. 1296-1312

⁵⁴⁶ COLLIGNON - DIESSNER (2016): *im.* pp. 1304-1306

polgárok felé is, amennyiben sokat hozzáadott az EKB demokratikus legitimitációjához is.⁵⁴⁷ Ugyanakkor Trichet is nagyon komolyan vette a válságmenedzsmentet, a bankrendszer egészével jó kapcsolatot ápolt, számos olyan – nem kommunikációs jellegű – gesztust tett felénk, amely segített a válság következményeinek enyhítésében. 2010. április 29-én elhangzott beszédében a szabályozás fontossága mellett a pénzügyi struktúrák transzparenciája mellett foglalt állást. Emellett nem feledkezhetünk meg arról a tényről sem, hogy Trichet volt az első kettejük közül, aki ebben a pozícióban szembesült a válsággal, és Draghi rengeteget tanulhatott abból, amit Trichet tett, vagy nem tett.⁵⁴⁸

Draghi 2011. november 1-jén kezdte meg EKB-elnöki mandátumát. Ahogy fentebb írtuk, első száz napjával részletesebben kívánunk foglalkozni. Elnöki mandátumának első meghatározó EKB-döntése egy 0,25 százalékpontos kamatvágás volt (1,5%-ról 1,25%-ra), ezt kommunikálva kijelentette, hogy a kamatvágás és az egyéb, az EKB által a válság kezelésére tett intézkedések külön kezelendők: „Minden, az akut pénzügyi feszültségek időtartama alatt tett nem konvencionális monetáris intézkedés természeténél fogva átmeneti jellegű.”⁵⁴⁹ Ezzel párhuzamosan, az Egyesült Államok jegybankjának, a FED-nek az új vezetője, Ben Bernanke példáját követve, elődjéhez képest tudatosan átalakította a sajtókonferenciák struktúráját, a hangsúlyt a valós idejű kommunikációra helyezve. Ennek következtében a kamatvágástól visszhangzott a szaksajtó, és ez gyakorlatilag azonnal megalapozta Draghi imázsát és hírnevét merészen új vezetőként.⁵⁵⁰

Draghi első nyilvános beszédére – mint EKB-elnök – 2011. november 18-án, a *Frankfurt European Banking Congress Confernece*-en került sor. Itt megjegyzendő, hogy az eredeti programot átalakítva sikerült elérnie, hogy a német jegybank elnöke, Jens Weidmann előtt kapjon szót, ezzel is jelezve az EKB elsőbbségét az eurozóna tagállami vezetőihez képest. Beszéde, amely a „*Continuity, Consistency, Credibility*” címet kapta, egyben ezen három fogalom mentén jelölte ki az eurozóna jövőbeli kormányzásának mikéntjét, egyben ezúton is

⁵⁴⁷ COLLIGNON - DIESSNER (2016): *im.* p. 1307

⁵⁴⁸ VERDUN, Amy (2017): *Political leadership of the European Central Bank*, *Journal of European Integration*, 39. évf. 2. sz., pp. 207-221; pp. 214-216

⁵⁴⁹ DOMFEH (2013): *im.* pp. 20-21

⁵⁵⁰ DOMFEH (2013): *im.* pp. 22-23

megvédte a kamatcsökkentést. Tudatosan agresszívabb nyelvezetet használt, hogy az eurozóna vezetőit cselekvésre serkentse, és hogy az EKB döntési autonómiáját hangsúlyozza.⁵⁵¹

2011. december 1-jén megjelent az EP előtt, az EKB előző évére vonatkozó beszámolóval kapcsolatos meghallgatáson. Ezúttal is megvédte a kamatcsökkentést, hangsúlyozva az árstabilitás fenntartásának, mint fő jegybanki célnak a fontosságát. Egyúttal megragadta a lehetőséget, hogy a létezőhöz képest egy új *fiskális paktum* megalkotását kérje, mivel ahogy fogalmazott, az eurozónának szüksége van „*a fiskális szabályok fundamentális újraalkotására csakúgy, mint az euróövezet vezetői által tett fiskális kötelezettségvállalásokra*”.⁵⁵² A 2011. december 8-ai sajtótájékoztatón újabb kamatcsökkentést jelentett be, és továbbra is hangsúlyozta a fiskális paktum fontosságát. Ezután még december folyamán volt egy fontosabb beszéde Berlinben, a Lisszabon Bizottság konferenciáján, amelyen az előzőekben ismertetett súlypontok érintette, akárcsak a 2011. december 19-i újabb EP-meghallgatáson, amely a Draghi utolsó „kommunikációja” volt a 2011-es év folyamán.⁵⁵³ Az első száz nappól hátralevő időt 2012. január tekintetében leginkább a hallgatás, február tekintetében pedig a Görögországgal kötendő új megállapodás körüli viták jellemezték.⁵⁵⁴

A PR-szakmában elfogadott elv, hogy egy intézmény kommunikációs gyakorlatának az intézmény elsődleges célját kell segítenie, feltéve, hogy ez utóbbi etikailag nem kifogásolható. Jelen esetben az EKB kommunikációjának sikeressége tehát abban mérhető, hogy mennyiben járult hozzá az árstabilitás fenntartásához, mint elsődleges jegybanki célhoz, valamint az eurozóna szétesésének megakadályozásához. Ebből kiindulva megállapíthatjuk, hogy Draghi első száz napja kimondottan sikeres volt, mivel a gazdasági események visszaigazolták annak eredményességét a fenti két cél megvalósulásán keresztül.⁵⁵⁵

Draghi legemlékezetesebb kommunikációs teljesítménye azonban nem az első száz naphoz, kötődik, hanem annál valamivel később történt. Itt a 2012. július 26-án elhangzott ún. „*bazooka speech*”-re utalok, mivel sokak szerint ezzel sikerült mintegy megfordítania a megelőző három év euróválság-tendenciáját.⁵⁵⁶ A beszéd legismertebb és legfontosabb része

⁵⁵¹ DOMFEH (2013): *im.* pp. 30-34

⁵⁵² DOMFEH (2013): *im.* pp. 35-40

⁵⁵³ DOMFEH (2013): *im.* pp. 41-49

⁵⁵⁴ DOMFEH (2013): *im.* pp. 50-58

⁵⁵⁵ DOMFEH (2013): *im.* pp. 59-64

⁵⁵⁶ VERDUN (2017): *im.* p. 215

tagadhatatlanul ez a két mondat: „*Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough.*”⁵⁵⁷, azaz: „*Saját mandátumának keretein belül az Európai Központi Bank kész megtenni minden olyan intézkedést, amely szükséges az euró megtartásához. Higgyék el, ez elegendő lesz.*”⁵⁵⁸ Négy évvel később a gazdasági szakértők ekként értékelték a fenti mondatokat, és egyáltalán a beszédet magát: „*A beszéd hatására azonnal stabilizálódni kezdtek a piacok (elsősorban a kötvénypiac), és annak ellenére az európai válság fordulópontjaként tartjuk számon, hogy az EKB utána még sokáig nem volt nagyon aktív az eszközvásárlási programjaiban.*”⁵⁵⁹ Ugyanis, ahogyan VERDUN is fogalmaz, addig az EKB az árstabilitásra fókuszált, de ezekkel a mondatokkal hatalmi tényezővé tette magát, és a dolog figyelemreméltóan jól működött.⁵⁶⁰

A nagyközönség előtt kevéssé ismert megnyilvánulásai azonban nem feltétlenül voltak ennyire pozitívak. POGÁTSA írja, hogy 2011-ben Draghi Silvio Berlusconi megbuktatásában egy titkos – utóbb nyilvánosságra hozott – levél útján szerepet kapott leköszönő elődjével, Trichet-vel együtt. Azontúl, hogy az EKB beszüntette az olasz állampapírok vásárlását, súlyos gazdasági megszorításokat követelt Olaszországtól. Utóbbi levelet az akkori olasz gazdasági miniszter egy terrorszervezet fenyegetésével állította később párhuzamba.⁵⁶¹ Az eset megisméltódott 2015-ben az akkori görög kormány vonatkozásában is.⁵⁶² Mindez felveti a demokratikus felhatalmazás kereteinek átlépését a vezető kommunikáció keretében.

ZILLER valamint CANEPA mutatnak rá, hogy Draghi előtt a jogtudomány részéről – a bankjogászokat leszámítva – kevés érdeklődés mutatkozott a központi bankok tevékenysége iránt. Draghi bejelentései viszont – bár nem tartoznak sem a hard law sem a soft law körébe – olyan hatással voltak, a piacra, hogy arra a jogász szakma is erősen felfigyelt.⁵⁶³ Szintén CANEPA összegzi a Draghi részéről 2012-2015 között elhangzott, az OMT-programmal kapcsolatos megnyilvánulás hatásait. Még 2012 nyarán illetve kora őszén az OMT-program londoni

⁵⁵⁷ Lsd.: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html> (Letöltve: 2019.03.10.)

⁵⁵⁸ Lsd.: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/negy-eve-hangzott-el-a-beszed-ami-megvaltoztatta-europa-jovojet.235250.html> (Letöltve: 2019.03.10.)

⁵⁵⁹ Lsd.: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/negy-eve-hangzott-el-a-beszed-ami-megvaltoztatta-europa-jovojet.235250.html> (Letöltve: 2019.03.10.)

⁵⁶⁰ VERDUN (2017): *i.m.* p. 215

⁵⁶¹ POGÁTSA (2022): *i.m.* pp. 205-206

⁵⁶² POGÁTSA (2022): *i.m.* p. 207

⁵⁶³ ZILLER, Jacques (2020): The European Central Bank’s communication at the times of Mario Draghi. *Il Politico (Univ. Pavia, Italy)*, 85. évg. 1. sz. pp. 64-66; valamint CANEPA, Allegra (2020): Unconventional monetary policies and communication strategies of the European Central Bank. *Il Politico (Univ. Pavia, Italy)*, 85. évg. 1. sz. pp. 67-88

bemutatása és az azt követő bejelentések voltak képesek mérhető hatást kiválni a piacon. 2015-ben a *Gauweiler-ügy*⁵⁶⁴ kapcsán – amelynek lényege az volt, hogy az EU-joggal összeegyeztethetőek azon monetáris eszközök, amelyek a pénzügyi válság elkerülését célozzák – Draghi megnyugtatta a piacokat, hogy szükség esetén akár 2017. március végéig is folytatják a kötvényvásárlásokat, amennyiben szükséges.⁵⁶⁵

Christine Lagarde, aki 2019. november 1-jei hatállyal vette át a tisztséget. Nehéz időszakban vette át a pozíciót, hiszen elnöksége első hónapjaitól kezdve az elnöki tevékenysége keretében az alapvetőnek mondható feladatain jelentősen túl kellett lásson. Ha nem következik be az állandósult válságok korának újabb válsága, akkor olyan innovatív, jövőbe mutató területekre fókuszálhatott volna az EKB, mint amilyenek a digitális valuták.⁵⁶⁶ Ehhez képest elnökségének kezdete pár hónap híján egybeesett a koronavírus (Covid-19) járvány kitörésével. Amely más megközelítésben szintén a hagyományos elnöki teendőkön túli beavatkozást követelte meg.

A Kisilowski-féle életstratégiák szempontjából nem nehéz besorolni, ha végigtekintünk eddigi pályaképén. Bár több mint 20 évet töltött el a magánszektorban, 2005-től kezdve egyre tendenciózusabban látszik a váltás az egyre magasabb pozíciókat megtestesítő politikai tisztségek felé. Ezért őt az elmúlt másfél évtized nyomán leginkább a *politikai hegymászó* kategóriájába tartozónak lehet tekinteni.

CODOGNO és MONTI arról írnak, hogy Lagarde még 2019 végén, hivatalba lépésekor világossá tette, hogy új kommunikációs stratégiát akar meghatározni, kvázi elhatárolva magát Draghi és Trichet stílusától, és ezt adott esetben a monetáris politikai döntésekkel azonos jelentőségű teendőként kezeli.⁵⁶⁷ Sajnálatos módon a Covid-19 krízis ezt jelentősen megnehezítette számára, és kezdetben nem is kezelte jól a helyzetet.

Lagarde 2020. március 12-én tartott beszéde amolyan *anti-bazooka speech*-ként fogható fel, ugyanis nem megnyugtatta, hanem még jobban felkavarta a koronavírus krízis miatt amúgy is meglehetősen bizonytalan pénzügyi piacokat, és nehéz helyzetbe hozott egyes tagállamokat,

⁵⁶⁴ C-62/14. sz. ítélet („Peter Gauweiler és társai kontra Deutscher Bundestag”)

⁵⁶⁵ CANEPA (2020): *i.m.* pp. 80-83

⁵⁶⁶ Lsd.: <https://kriptoakademia.com/2019/09/06/ha-az-ekb-elnok-lesz-christine-lagarde-megadja-a-teret-a-digitalis-valutak-fejlodeséhez> (Letöltve: 2020.09.06.)

⁵⁶⁷ CODOGNO, Lorenzo – MONTI, Mara (2020): Taking stock of Christine Lagarde's challenges at the ECB. *LSE European Politics and Policy (EUROPP) blog* (2020. január 09.)

így a koronavírustól akkor már különösen sújtott Olaszországot is. A beszéd lényege az volt, hogy a tagállamoknál a koronavírus krízis nyomán jelentkező problémák nem monetáris, hanem fiskális jellegűek, ezért nem az Európai Központi Bank feladata, hogy segítsen („*There are other tools and other actors to deal with these issues.*”). A pénzügyi piacok azonnal reagáltak, és az összeomlás közelébe kerültek, a helyzetet feltehetőleg csak Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnökének egy nappal későbbi bejelentése mentette meg, amelyben ígéretet tett arra, hogy az Európai Unió kész segítséget nyújtani Olaszországnak.⁵⁶⁸

Lagarde beszéde nem csak Olaszországot hozta nehéz helyzetbe, hanem Spanyolországot és Franciaországot is. Mindhárom ország államkötvényeinek (kockázati) felára (*sovereign spread*) erős emelkedésbe kezdett, miután elhangzott az a mondat, hogy „(*the ECB*) is not here to close spreads” (az EKB-nak nem dolga a kockázati felár csökkentése). Az európai átlaghoz képest a koronavírus előtt is

Christine Lagarde	
Nemzetiség	francia
Végzettség	<ul style="list-style-type: none"> • jogász – University of Paris X-Nanterre • munkajogi szakjogász - DESS • angol nyelvi mesterfokozat
Előzetes szakmai tapasztalat	<p>hosszú és változatos karrier, legfontosabb pontok:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nemzetközi ügyvédi iroda (1981- 2004) • egyetemi oktató (University of Paris X-Nanterre) • Center for Strategic & International Studies, U.S.-Poland Defense Industry Working Group vezetője (2004) • miniszteri pozíciók Franciaországban (2005-2011) • IMF vezérigazgató (2011-2019)
Hivatali idő (EKB elnökként)	2019. nov. 01. –
Hivatali idő lejártá után	-

7. ábra – Lagarde rövid pályaképe
(Forrás: britannica.com)

alultőkésített, és ennek megfelelően alacsonyabb könyv szerinti értéket képviselő, és emiatt sérülékeny olasz bankrendszer helyzetét a megnövekedett kockázati felár tovább rontotta.⁵⁶⁹

GARICANO – aki egyébként az Európai Parlament képviselője – explicite visszautal Draghi elhíresült beszédére a „bazooka” kifejezés használatával. Tanulmányában Lagarde álláspontjával egyetértésben (amely szerint a kérdés fiskális és nem monetáris természetű), egy 500 milliárd euró értékű bazooka-t vázol fel az európai munkahelyek és bérek védelmében. A csomag finanszírozásának hatékony eszközeként ugyanakkor ő is egyrészt az Európai Stabilitási

⁵⁶⁸ RAFFAETÀ, Roberta (2020): *Another Day in Dystopia. Italy in the Time of COVID-19*. Medical Anthropology, 2020. március 26. pp. 371-373.; p. 372

⁵⁶⁹ PANIZZA, Ugo (2020): *Europe’s ground zero*. In: *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes* (szerk.: Baldwin, Richard – di Mauro, Beatrice Weder), A VoxEU.org Book, CEPR Press, pp. 151-165; p. 159

Mechanizmusnak (ESM) az uniós jogba való inkorporálását, másrészt egy ún. „*European Safe Asset*” létrehozását, harmadrészt pedig az EKB aktív fellépését jelöli meg. Ezutóbbi az „*OMT (Outright Monetary Transactions)*” programon keresztül valósulhat meg, amely az EKB korlátlan tagállami államkötvény vásárlásának lehetőségén keresztül csökkentené az említett államkötvények kockázati felárait.⁵⁷⁰

ODENDAHL és SPRINGFORD szintén az ESM és az OMT-program fontosságát hangsúlyozzák, egyben nyíltan helytelenítik is Lagarde március 12-i beszédének üzenetét, kihangsúlyozva, hogy a piacoknak pontosan ezzel ellentétes üzenetre van szükségük, azaz, az eurozóna döntéshozói tegyék világossá, hogy az EKB korlátlan likviditást fog biztosítani a koronavírus krízis miatt nehéz pénzügyi helyzetben került tagállamok számára.⁵⁷¹

BECK szintén szerencsétlennek ítéli Lagarde március 12-i beszédét, annak korrekcióját azonban az EKB vezető közgazdásza, Philip Lane blogbejegyzésében látja, illetve megemlíti, hogy Lagarde maga is korrigálta a kommunikációs baklövéseket egy nem sokkal a beszéde után készült interjúban.⁵⁷² ALESINA és GIAVAZZI viszont egészen odáig megy, hogy Lagarde fenti beszéde bebizonyította, alkalmatlan a pozícióra, amelyet betölt – főleg von der Leyen bizottsági elnökkel összevetésben.⁵⁷³

Lagarde első megnyilvánulása, amely igazán megmaradt a köztudatban, elsősorban negatív, másodsorban ellentmondásos érzéseket váltott ki azokban, akik alapvetően támogató hangvételű megnyilvánulást vártak, így különösen a fentebb említett mediterrán országok, azon belül is különösen Olaszország. A teljes kép, mint láttuk, azonban sokkal összetettebb, és nem lehet megkerülni azt a tényt sem, hogy Lagarde még mandátumának első felét sem töltötte ki, így átfogó következtetéseket itt nehéz levonni.

⁵⁷⁰ GARICANO, Luis (2020): *The COVID-19 bazooka for jobs in Europe*. In: *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes* (szerk.: Baldwin, Richard – di Mauro, Beatrice Weder), A VoxEU.org Book, CEPR Press, pp. 129-138

⁵⁷¹ ODENDAHL, Christian – SPRINGFORD, John (2020): *Bold policies needed to counter the coronavirus recession*. In: *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes* (szerk.: Baldwin, Richard – di Mauro, Beatrice Weder), A VoxEU.org Book, CEPR Press, pp. 145-150; pp. 148-149

⁵⁷² BECK, Thorsten (2020): *Finance in the times of COVID-19: What next?* In: *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes* (szerk.: Baldwin, Richard – di Mauro, Beatrice Weder), A VoxEU.org Book, CEPR Press, pp. 179-184; p. 181

⁵⁷³ ALESINA, Alberto – GIAVAZZI, Francesco (2020): *The EU must support the member at the centre of the COVID-19 crisis*. In: *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes* (szerk.: Baldwin, Richard – di Mauro, Beatrice Weder), A VoxEU.org Book, CEPR Press, pp. 51-55; p. 54

Összehasonlítás szempontjai	Andrea Enria	José Manuel Campa
Nemzetiség	olasz	spanyol
Végzettség	<ul style="list-style-type: none"> • közgazdász BA – Università Commerciale „L. Bocconi” (Milánó) (1987) • M.Phil (közgazdaságtan) – Cambridge University (1989) 	<ul style="list-style-type: none"> • jogász-közgazdász – Oviedo University (1987) • közgazdász – Harvard University (1989) • PhD (közgazdaságtan) – Harvard University (1991)
Előzetes szakmai tapasztalat	<ul style="list-style-type: none"> • jegybanksi pozíciók (Banca d’Italia, EKB) (1988-2004) (2008-2011) • főtitkár, Committee of European Banking Supervisors (CEBS) (2004-2008) 	<ul style="list-style-type: none"> • közgazdász oktató, NYU Stern School of Business (1991-2000) • közgazdász professzor, IESE Business School (1999-) • államtitkár, Pénzügyminisztérium, Spanyolország (2009-2011) • magánszektor, banki vezető (2014-2019)
Hivatali idő (EBA elnökként)	2011. március – 2019. április	2019. május –

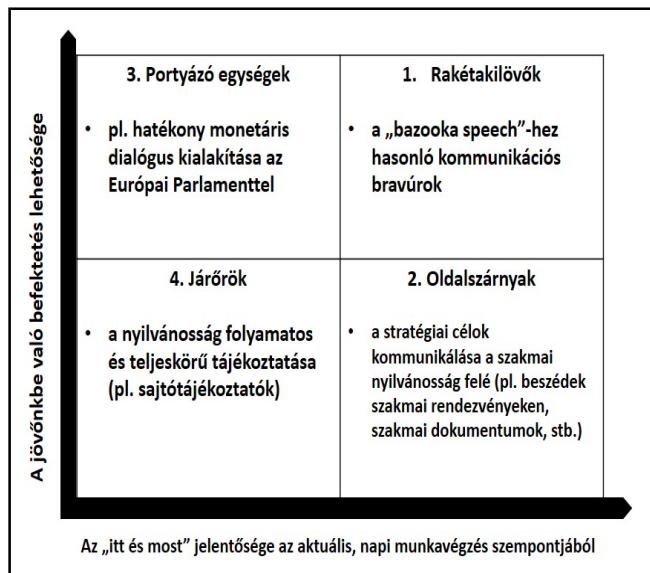
8. ábra – Az EBA eddigi elnökeinek rövid pályaképe (Forrás: eba.europa.eu)

Az EBA kevésbé átpolitizált, inkább szakértői jellegét tükrözi vissza az eddigi két elnök pályaképe is amelyek alapján a három sikermodell közül egyértelműen az *elismert szakértő* sikermodelljébe lehet őket sorolni. Esetükben nem ismert olyan kiemelkedő stratégiai kommunikációs teljesítmény sem, amely önmagában értékelhető és elemezhető lenne olyan módon, mint Draghi bazooka speech-e, vagy Lagarde megnyilvánulása a Covid-19 krízis kezdetén. Emellett összekapcsolódott fellépésük az ügynökség egészének kommunikációs stratégiájával. Következésképpen az EBA esetében magának az ügynökségnek a kommunikációs stratégiáját érdemes elemezni, a fentebb már említett releváns krízishelyzetek kapcsán.

A Kisilowski-mátrix négy csoportba sorolja a proaktív közigazgatási vezető és a szervezet prioritásait, ezek a rakétakilövőök, az oldalszárnyak, a portyázó egységek és a járőrök. Nyilvánvaló, hogy témánk szempontjából a *rakétakilövőök*, azaz az „itt és most” és a jövőbe való befektetés szempontjából is egyformán fontos kommunikációs megnyilvánulások közé az olyan kommunikációs bravúrokat sorolhatjuk elsőként, mint már ismertetett „bazooka speech”. Ugyanis amint fentebb leírtuk, a konkrét beszéd gyakorlatilag azonnal hatott a pénzpiacokon, és egy hároméves lejtmeneti tendenciát fordított meg hosszútávon, egy gödörből emelte ki az eurót. Emellett látható, hogy egy ilyen beszéd hatékonyságához az EKB-elnök személyes és karizmatikus fellépése volt szükséges. Az is igaz továbbá, hogy ilyen lehetőségek nem mindig adódnak, de Draghi képes volt megragadni az adódó lehetőséget, és így vezetői kommunikációs stratégiáját egy „rakétakilövő”-vel bővíteni.

Az *oldalszárnyak*, mint tudjuk, stratégiai szempontból kulcsfontosságúak, mégis gyakran

elhanyagolják őket. Jelen esetben idesorolnánk az EKB-nak a szakmai nyilvánosság felé irányuló állandó és eseti kommunikációját, amilyenek elsősorban a különböző szakmai anyagok és dokumentumok, valamint a szakmai rendezvényeken elhangzó beszédek, konferenciaelőadások. A *portyázó egységek* a jelen szempontjából nem tűnnek hasznosnak, mégis a jövőben kimondottan sok hasznot tudnak hajtani. Mint láttuk, az EKB és az EP közötti monetáris dialógus jelentős minőségi változáson ment keresztül Draghi alatt



9. ábra - Az EKB kommunikációja a Kisilowski-mátrixban
(Forrás: KISIŁOWSKI - KISIŁOWSKA (2016): im. p. 51

Trichet-hez képest, mivel Draghi felismerte, hogy hosszú távon több szempontból (például hatékony szakmai párbeszéd, a demokratikus legitimáció erősítése) is fontos az EP-képviselőkkel, különösen az ECON szakbizottsággal ápol, kölcsönös előzékenységen alapuló jó viszony. A *járőrök* pedig olyan kisebb fontosságú kezdeményezések, amelyek sem a jelen, sem a jövő szempontjából nem kiemelt fontosságúak, azonban mégsem hanyagolhatók el, mivel a velük való foglalkozás egyszerűen nem választás kérdése. Ilyen lehet az EKB esetében a – nem szakmai – nyilvánosság rendszeres és lényegi tájékoztatása az erre alkalmas csatornákon keresztül.

2020-ban, már Lagarde elnöksége alatt jelent meg az EKB új kommunikációs stratégiája. Az új stratégiában a két legfontosabb kulcsszó a *transzparencia* és a *hatékonyság*. Ugyanakkor a transzparencia terén deklaráltan nem a mindenkori maximumra, hanem az átláthatóság optimális szintjére törekszenek. Fontos a szélesebb nyilvánosság megnyugtatsásának a képessége. Külön is fontos, hog az SSM reputációját felépítsék, ugyanis az a dokumentum szerzői szerint még nem történt meg. Emelett pedig a makroprudenciális felügyelet és monetáris politika gyakorlati keveredése miatt rendkívül fontos az EKB egyes területekkel kapcsolatos

céljainak megfelelő kommunikációja – hiszen nem egyértelmű a nagyközönség számára, és ezért tisztázni kell a két terület (monetáris politika és prudenciális felügyelet) közötti kölcsönhatás mikéntjét.⁵⁷⁴ JONES meglátása szerint az EKB-nak a piacokkal való kommunikációja a monetáris politika egy eszköze, mivel döntő szerepet játszik a piaci várakozások alakításában. Az új stratégia valamelyest bonyolítja ezt. A kihívást nem a számadatok azonosítása jelenti, hanem a célkitűzések megfelelő összekapcsolása a makrogazdasági adatokkal és azok magyarázatával, és annak sikeres magyarázata, hogy ezen számadatok változása mit jelent az EKB politikái szempontjából.⁵⁷⁵ A fentiekből leszűrhető, hogy az EKB kommunikációja átalakulóban van a funkcióbővülés következtében.

Az európai uniós ügynökségek a hatáskör-átruházási doktrína miatt széleskörű mérlegelést igénylő döntést jelenleg sem okozhat, ezért elméletileg nem rendelkezhet saját politikai agenda-val tehát nem lehet átpolitizált szerv. Ebből következően az EBA kevésbé átpolitizált szerv, mint az EKB, tevékenységét tekintve sokkal inkább szakértői szerv. Jogelődjével, a *Committee of European Banking Supervisors* nevű, 2009-ben létrehozott, igen gyenge hatáskörökkel létrehozott bizottsági szervvel együtt is körülbelül fele olyan rövid múltra tekint vissza, mint az EKB. Mivel pontosan a 2008-as válságból levont következtetések nyomán nyert létjogosultságot az uniós pénzügyi felügyelet ezen ága, így jelen elemzésben inkább későbbi eseményekkel – elsősorban a 2011-es spanyol bankteszt hibái nyomán keletkezett problémákkal, és a Covid-19 krízissel – kapcsolatos kommunikációval foglalkozom.

Az eurozóna válsága, (valamint a 2011-es spanyol bankteszt hibáiból eredő problémák)⁵⁷⁶ indították el azt a folyamatot, amelynek végén az uniós jogalkotó úgy döntött, hogy egy szupranacionális intézményt, az Európai Központi Bankot állítja a bankfelügyelet középpontjába a Bankunió keresztül.⁵⁷⁷

MARINO és CARRARO kiemelik, hogy az EBA helyzete a stressztesztek tekintetében, összehasonlításban az Egyesült Államok pénzügyi felügyeletéhez (Fed) képest rossz volt, szó

⁵⁷⁴ BERNOTH, Kerstin – DANY-KNEDLIK, Geraldine (2020): The ECB's Communication Strategy: Limits and Challenges After the Financial Crisis. *Monetary Dialogue Papers*, 2020. február.

⁵⁷⁵ JONES, Erik (2021): The ECB's new look. *SEFO – Spanish and International Economic & Financial Outlook*, 10. évf. 5. sz. pp. 15-23

⁵⁷⁶ Részletesen lsd. fentebb a vonatkozó fejezetben.

⁵⁷⁷ SZEGEDI (2018): *i.m.* p. 106

szerint úgy fogalmazzuk 2013-ban készült írásukban: „*EBA lacks of a big bazooka*”.⁵⁷⁸ Ezzel arra utalnak, hogy az európai piacok alapvetően nem vették komolyan az EBA erőfeszítéseit. Emellett megjegyzik, hogy az EBA mögött nem állt egy Fed, mint ahogyan az USA-ban az ilyen jellegű stressztesztet gyakorlatilag a kormány mögöttes tekintélyével kerülnek végrehajtásra.⁵⁷⁹ Ez a szerencsétlen helyzet egy külső tényezőként lehetett úgy kiváltó oka a 2011-es spanyol stresszteszt kudarcának, ahogyan a groupthink mint belső tényező hathatott közre. Hiszen nem könnyű úgy felhívni a figyelmet egy problémára, hogyha a kérdésben érintettek nem igazán veszik komolyan azt, aki ezt megkísérli. (Megjegyzendő, hogy MARINO és CARRARO is kölcsönvették a „*bazooka*” kifejezést a helyzet leírásához.) ENGELEN módszertani okokra vezetve vissza a kérdést, de szintén arról ír, hogy a 2011-es EBA stressz-teszt ebben a formában nem volt meggyőző: „*EU bank stress tests missing sovereign defaults fail to convince analysts*” („*Az állampapírok helyzetével nem foglalkozó európai unió stresszteszt meggyőzőek az elmezők számára*”).⁵⁸⁰ A 2014-es stresszteszt ugyanakkor már EBA/EKB közös projektként futott a nyilvánosság előtt is.⁵⁸¹

Az EBA, mint fentebb említésre került, az EKB-hoz képest kevésbé áll a politikai rivaldafényben, éppen ezért kommunikációs eszköztára is inkább a szakmai kommunikációra, mintsem a szofisztikált politikai kommunikációra lett beállítva. A vonatkozó honlapon⁵⁸² található, egyébként rendkívül átláthatóan strukturált anyagok közül még az infografikákon is a publicisztikai jelleg háttérbe szorul a szakmai professzionalizmushoz képest, így ezen infografikák kevésbé érthetőek a nagyközönség számára. Minden tagállamban van viszont kijelölt sajtófelelős (*National Press Officers*), ami a gyakorlatban megkönnyítheti a hatóság kommunikációját az egyes hatáskörrel bíró nemzeti hatóságok (*National Competent Authorities*), illetve magukkal a tagállami kormányok felé.

A Covid-19 krízissel kapcsán egy napon a szerencsétlenül sikerült Lagarde-beszéddel, kiadott egy kommunikációs anyagot „*EBA statement on actions to mitigate the impact of*

⁵⁷⁸ MARINO, Simone Calogero – CARRARO, Luca Setti (2013): *The 2011 EU-wide Stress Test: overview, analysis and consideration*. Elérhető: https://www.academia.edu/10071172/The_2011_EU_wide_Stress_Test [Letöltve: 2020.09.12.]; p. 35

⁵⁷⁹ MARINO – CARRARO (2013) *i.m.* p. 35

⁵⁸⁰ ENGELEN, Klaus C. (2014): *Stress Test Blues – The trials and tribulations of European Banks*. The International Economy, Spring 2014, pp. 38-64; p. 38

⁵⁸¹ ENGELEN (2014): p. 39

⁵⁸² Lsd.: <https://eba.europa.eu/news-press>

COVID-19 on the EU banking sector” címmel.⁵⁸³ A közlemény elején a két kiemelt programpontra: 1) az EU-léptékű stressztesztek 2021-ig elhalasztásra kerülnek, hogy a bankok a működésük folytonosságára tudjanak koncentrálni; és 2) a (hatáskörrel bíró) nemzeti hatóságok, ahol szükséges, maximálisan használják ki a létező szabályozás megengedte rugalmasságot a felügyeleti tevékenységük ellátása során.

Az indoklás szerint a (2008-as) pénzügyi válság óta a bankrendszer tőke és likviditás szempontjából megerősödött, és egyéb területeken, mint fogyasztóbarát szolgáltatásnyújtás is fejlődött, de ugyanakkor kihívásokkal is küzd működése területén („*operational challenges*”), éppen ezért a jelen helyzetben fontosabb, hogy az utóbbira fókuszáljanak, mint mondjuk a tőkemegfelelésre. Az EBA pedig az EKB-val és a nemzeti hatóságokkal együttműködve igyekszik mindezt megkönnyíteni számukra.

Az EBA ezt követően – a honlapjuk alapján – 2020. augusztus végéig még további 16 koronavírus-krízissel kapcsolatos közleményt adott ki, amelyek nagy része a krízissel összefüggő könnyítések részleteivel kapcsolatos (prudenciális, reporting, adatszolgáltatás stb.), de van olyan is, amely értékelő jellegű, például a koronavírusnak a 2020 első (pénzügyi) negyedévére gyakorolt hatásaival foglalkozik, vagy éppen a saját 2020-as munkatervének a vírushelyzet miatti módosítását tárgyalja.

Stratégiai jelentősége azonban itt is a március 12-i közleménynek van, több szempontból is. Egyrészt egy napra esett Lagarde nyilatkozatával, azzal ellentétben azonban ennek a végkicsengése pozitív, hiszen könnyítéseket ígért a bankszektor számára felügyeleti szempontból. Másrészt az EKB renoméját is javíthatta azáltal, hogy velük, illetve a nemzeti hatóságokkal közösen további lépéseket ígért. Bár triviálisnak hangzik, de a probléma létének elismerése, és a megoldás felé való elkötelezettség jól hat a piacokra, megnyugtatta azokat. Draghi bazooka speech-es is hasonló elven ért el sikert.

IV.2.3. Az EKB és az EBA social media jelenléte

Napjainkban nem megkerülhető a közösségi média fontossága bármilyen irányú kommunikációban. A közösségi média forradalmasította a digitális kommunikációt, gyakorlatilag valós időben követhetővé téve számos olyandolgot, amelyek azt megelőzően a

⁵⁸³ Lsd.: <https://eba.europa.eu/eba-statement-actions-mitigate-impact-covid-19-eu-banking-sector>
(Letöltve: 2020.09.12.)

hagyományos médián keresztül csak késleltetve jutottak el a nagyközönséghez. Ezzel a pénzügyi piacokon az Akerlof-i értelemben vett *információs aszimmetria* valamelyest csökkent, ugyanakkor az álhírek és a manipulatív szándékú közlések terjedése is felgyorsult. Ezért nem megkerülhető a pénzügyi piac szabályozása és felügyelete körében sem a social media jelenlét vizsgálata.

Az *Investopedia* internetes pénzügyi szaklexikon definíciója szerint: „*The term social media refers to a computer-based technology that facilitates the sharing of ideas, thoughts, and information through virtual networks and communities.*” azaz: „A közösségi média fogalma egy olyan számítástechnikai alapú technológiát jelöl, amely elősegíti elképzelések, gondolatok és az információ megosztását virtuális hálózatokon és közösségeken keresztül.”⁵⁸⁴

AAGARD (2022) az EU nyilvános, az uniós polgárok, piaci szereplők, tagállamok stb. irányában értelmezett legitimitása („*public legitimacy*”) tekintetében hangsúlyozza a *hibrid média* jelentőségét. A hibrid média az újságíró szakma által szerkesztett („*editorial*”) és a közösségi („*social*”) média kombinációja. Meglátása szerint az EU – most, a Covid-19 krízis és az ukrajnai háború árnyékában különösen – egy gyorsan változó („*fluid*”) és számos egymáshoz kapcsolódó, ugyanakkor egymástól szférákból álló környezetben kell kommunikációs stratégiát alkotson és sikeresen működtessen.⁵⁸⁵ HANCU-BUDUI és társai (2020) a közösségi médiát a közszektor egyedi és kiváló lehetőségeként írják le arra, hogy a különféle tevékenységeit és a *policy-kat* a szélesebb nyilvánossághoz eljuttassák, legyen szó akár olyan súlyos kérdésekről, mint a Covid-19 krízis vagy a környezeti/klíma-vészhelyzet.⁵⁸⁶

DRAHOŠOVÁ és BALCO (2017) szerint a social media, vagy Web 2.0 legfőbb fórumai, amelyek a politikai kommunikáció szempontjából jelen vannak az európai szinten, a Facebook, a YouTube és a Twitter.⁵⁸⁷ KRZYŻANOWSKI (2018) is elsősorban a Twitter jelentőségét

⁵⁸⁴ Lsd.: <https://www.investopedia.com/terms/s/social-media.asp> (Letöltve: 2022.09.18.)

⁵⁸⁵ AAGARD, Peter (2022): EU Public Legitimation in the Social Media Era: Co-ordinating the Political Communication of the European Commission. *Journal of Common Market Studies*, UACES 2022 conference papers, pp. 1-20; p. 2

⁵⁸⁶ HANCU-BUDUI, Andreea – ZORIO-GRIMA, Ana – BLANCO-VEGA, Jose (2020): Audit Institutions in the European Union: Public Service Promotion, Environmental Engagement, and COVID Crisis Communication through Social Media. *Sustainability*, 2020(12), 9816, pp. 1-32; p. 1

⁵⁸⁷ DRAHOŠOVÁ, Martina – BALCO, Peter (2017): The analysis of advantages and disadvantages of use of social media in European Union. *Science Direct, FAMS 2017*, pp. 1005-1009; p. 1006

méltatja.⁵⁸⁸ DRAHOŠOVÁ és BALCO (2017) cikke óta jelentősen kisebb mértékben és szórványosabban ugyan, de de teret kapott még az Instagram és az utóbbi kb. 2 évben megjelent, de szintén kevésbé jelentős TikTok, amelyek gyakorlatilag kizárólagosan audiovizuális platformok, és írásos kommunikáció átadására erősen korlátozottan biztosítanak módot. (Különösen a TikTok esetében, ahol ez az egyperces videók képkockáira egy-egy szót vagy rövid mondatot lehet rögzíteni.). A professzionálisabb réteg számára pedig szintén régóta létező fórum a LinkedIn. Különböző mértékben, de ezen platformok mindegyikén lehet az Európai Unióval kapcsolatos tartalmakat találni.

Jelen dolgozatnak nem célja klasszikus értelemben vett, kvantitatív jellegű *social media analysis* eszközök igénybevételével részletesen elemezni az érintett európai uniós intézmények és szervek közösségi média kommunikációját, inkább csak arra nézve vonunk le következtetéseket, hogy a *soft power* értelemben vett stratégiai kommunikációnak mennyire képezi ez az eszköz részét. Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy elterjedtsége ellenére sem egyértelmű, hogy felügyeleti szervek élnek ezzel az eszközzel.

A *social media* platformok mindegyikének tételes vizsgálata messzemenőig meghaladná jelen fejezet kereteit. Amint jelen sorok írója egy korábbi kutatásban társszerzőivel együtt szakirodalmi és empirikus alapokon is megállapította, a *Twitter* vizsgálata az európai uniós intézmények és szervek esetében bőven elégséges, ugyanis az visszatükrözi *social media* kommunikációjuk egészét.⁵⁸⁹ Ennek alapvetően kettő lényeges oka van: 1) Az európai uniós intézmények és szervek a szöveges *social media* platformok közül ezt preferálják, mivel 2) a *Twitter* egy olyan „microblogging” platform, amely a posztok terjedelmi korlátai ellenére, vagy éppen azért ideális rövid közlésekre, illetve bejelentésekre.⁵⁹⁰

Social media / közösségi média (a két fogalom megfelel egymásnak) jelenlét tekintetében elmondható, hogy az Európai Központi Bank meglehetősen széles körben használja ezeket a platformokat.⁵⁹¹ *Twitter*en kettő oldalt is működtet, egyet általános jelleggel, egyet pedig a TARGET2 fizetési rendszer számára. Emellett rendelkezik *LinkedIn*, *Instagram*, *YouTube* és

⁵⁸⁸ KRZYŻANOWSKI, Michal (2018): *Social Media in/and the Politics of the European Union: Politico-Organizational Communication, Institutional Cultures and Self-inflicted Elitism*; Elérhető:

<https://livrepository.liverpool.ac.uk/3018500/1/Krzyzanowski%20First%20Draft%20VII.pdf> (Letöltve: 2022.09.19.)

⁵⁸⁹ URBANOVICS, Anna – SASVÁRI, Péter – TELEKI, Bálint (2020): Evaluation of the COVID-19 regulations in the Visegrad group. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 15. évf. 4. sz. pp. 645-657; p. 646

⁵⁹⁰ URBANOVICS – SASVÁRI – TELEKI (2020): *i.m.* Uo.

⁵⁹¹ Lsd.: <https://www.ecb.europa.eu/services/socialmedia/html/index.en.html> (Letöltve: 2022.10.10.)

Flickr profilokkal, valamint „Generation Euro” név alatt Facebook profillal is. Nyújt RSS newsfeed szolgáltatást is, amelyre fel lehet iratkozni. A „The ECB podcast” nevű podcast-műsora pedig elérhető az Apple Podcasts, a Spotify és a SoundCloud oldalakon. Ehhez képest az EBA sokkal szűkebb körben használja a közösségi média platformokat: „csak” Twitter-en, YouTube-on és LinkedIn-en van jelen.⁵⁹²

A fentiek közül a Twitter-jelenlét tarthat érdeklődésünkre számot. Az EKB elsődleges oldalát⁵⁹³ 2009. októberben, a TARGET-oldalt⁵⁹⁴ 2013. júniusban regisztrálta, az EBA a sajtóját⁵⁹⁵ 2014. augusztusban, tehát mindegyik oldal meglehetősen a social media történetiségét figyelembe véve nagy múltra tekint vissza. Elmondható az is, hogy az EKB a social media forradalom hajnalán megérezte a korszellemet, hiszen már 2009-ben regisztrált egy fiókot. Követőszám szempontjából komoly nagyságrendi eltérések vannak. 2023. január 1. 21:00-kor az EKB elsődleges oldalát mintegy 724,5 ezren követik, az EBA oldalát 16,9 ezren, a TARGET-oldalt pedig csupán közel 3,7 ezren. Christine Lagarde jelenlegi EKB-elnök Twitter-oldalát 756,3 ezren követik.

Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy egy akár igen fajsúlyos bejelentés sokakhoz jutna el a Twitter-en keresztül. 2019. október 30-án az EKB első számú oldalán Andrea Enría korábbi – EBA-elnök, akkor már az EKB Felügyeleti Testületének tagja – egy négy tweet-ből álló üzenetsorozatot tett közzé (a Twitter-en karakterszám-limit van), amelyben a Bankunió helyzetéről és fejlettségéről posztolt viszonylag ellentmondásos állításokat. A megtekintések száma nem megtekinthető de a megosztások és a kommentek száma mind a négy résznél többnyire egyszámjegyű, de mindenképpen 20 alatt marad.⁵⁹⁶

IV.2.4. Az EKB és az EBA reporting gyakorlata

Mi is az a reporting? Az iparági szereplők esetében: „*Financial reporting is the process of producing financial statements that disclose an organization's financial status to stakeholders, including management, investors, creditors and regulatory agencies.*” (Tehát: „*A pénzügyi jelentéskészítés olyan pénzügyi kimutatások elkészítésének folyamata, amelyek egy szervezet*

⁵⁹² https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eba_en (Letöltve: 2022.10.10.)

⁵⁹³ <https://twitter.com/ECB> (Letöltve: 2022.10.10.)

⁵⁹⁴ https://twitter.com/TARGET_ECB (Letöltve: 2022.10.10.)

⁵⁹⁵ https://twitter.com/EBA_News (Letöltve: 2022.10.10.)

⁵⁹⁶ <https://twitter.com/ecb/status/1189634923176628224> (Letöltve: 2023.01.01.)

*pénzügyi helyzetéről tájékoztatják az érdekelt feleket, ideértve a menedzsmentet, a befektetőket, a hitelezőket és a szabályozó hatóságokat.”)*⁵⁹⁷

A pénzügyi számviteltől eltérő fókusszal rendelkezik a vezetői számvitel, alább inkább az utóbbi fogalmára támaszkodunk. A reporting a vállalat vagy a szervezet és annak gazdálkodása, belső folyamatai szempontjából a *transzparencia* egyik legfőbb eszköze.⁵⁹⁸

Ha maga a szabályozó hatóság/ügynökség készít jelentést az iparág állapotáról, az természetesen ettől valamelyest eltérő *stakeholder-kört* feltételez. Ezzel együtt is, a vállalatgazdaságtani alapvetésünkből kiindulva, a jelentés elkészülte mögötti motivációk szempontjából úgy tekintjük a szabályozót hatóságot/ügynökséget is, mint amelynek a vállalatgazdaságtani értelemben vett funkciója a stratégiai kommunikáció.

Az EKB több jelentést és hírlevelet ad ki rendszeres jelleggel, ezek a következők:⁵⁹⁹

- *Gazdasági Jelentés (Economic Bulletin)*: olyan információkat mutat be, amelyeken az EKB monetáris politikai döntései alapulnak. Évente nyolcszor jelenik meg, két héttel minden kamatmeghatározó ülés után. Áttekinti a gazdaság alakulását és a várható kilátásokat.
- *Kutatói Hírlevél (Research Bulletin)*: az EKB közgazdászainak legutóbbi munkáiból ad ízelítőt. Havonta jelenik meg, és számos gazdasági és pénzügyi témával foglalkozik.
- *Pénzügyi Stabilitási Jelentés (Financial Stability Review)*: az euroövezet pénzügyi stabilitását érintő esetleges kockázatokat elemezzük. A pénzügyi stabilitás nélkülözhetetlen számunkra, hiszen a szilárd infláció elérésének egyik alapeleme.
- *Makroprudenciális Hírlevél (Macroprudential Bulletin)*: az EKB munkatársai által aktuálisan vizsgált, makroprudenciális politikával kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik.

⁵⁹⁷ Lsd.: <https://www.gartner.com/en/finance/glossary/financial-reporting> (Letöltve: 2022.10.10.)

⁵⁹⁸ ERTAN, Aytekin – LOUMIOTI, Maria – WITTENBERG-MOERMAN (2016): Enhancing Loan Quality Through Transparency: Evidence from the European Central Bank Loan Level Reporting Initiative. *Journal of Accounting Research*, 55. évf. 4. sz. pp. 877-918; valamint HAYO, Bernard – NEUENKIRCH, Matthias (2014): Self-Monitoring or Reliance on Newswire Services: How Do Financial Market Participants Process Central Bank News? *Research Papers in Economics*, No. 7/2014, Universität Trier.

⁵⁹⁹ Lsd.: <https://www.ecb.europa.eu/pub/html/index.hu.html>; valamint:

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/climate/green/html/ecb.environmentalstatement202207~dedabd566b.hu.html>
(Letöltve: 2022.10.10.)

- *Kutatói tanulmányok (Research Papers):* az EKB-ban folyó kutatások eredményeinek tanulmány formátumban történő publikációja.
- A legújabb gyakorlat szerint zöld jelentés jelleggel az *ECB Environmental Statement*.

A fentiek közül tehát bár a klasszikus pénzügyi jelentések kategóriájába leginkább a Pénzügyi Stabilitási Jelentés esik, az összes felsorolt dokumentum olyan kérdésekkel foglalkozik, amelyek relevánsak és aktuálisak a pénzügyi szabályozás és felügyelet szempontjából.

Az EBA is kiad egy éves jelentést.⁶⁰⁰ A legfrissebb elérhető jelentés a 2021-es.⁶⁰¹ A jelenség elsősorban a kockázatkezelés és a betétesek védelme szempontjából elemzi a hatóság tevékenységét a tárgyalt évben. A jelentés ugyanakkor reflektál a legfrissebb fejleményeknek és követelményeknek a felügyeleti gyakorlat szempontjából érdekes kérdéseire is.

A kutatás szempontjából érdeklődésünkre tarthatnak számot a Fellebbviteli Tanáccsal kapcsolatos aktualitások.⁶⁰² A Fellebbviteli Tanács az ESA-k közös független fellebbviteli testületeként védi az ESA-k által hozott határozatok által érintett ügyfelek jogait. Az ESA-k adminisztratív támogatást nyújtanak a testületnek és annak titkárságaként is működnek. 2021. december 1-jén az ESA-k megújították Fellebbviteli Tanács 10 tagjának mandátumát, új elnököt és új alelnököt választottak. 2021-ben három, az ESA-val szemben indított fellebbezési ügy került lezárásra.

Az ESMA-hoz kapcsolódó „A” határozatában (az ügyfél névtelen kívánt maradni) a Fellebbviteli Tanács egyhangúlag úgy döntött, hogy mint befogadhatatlant elutasítja egy intézmény által benyújtott fellebbezést. A fellebbezés tárgya egy NCA által állítólagos EU-jogsértés miatt megindított nyomozással. Az EBA-hoz kapcsolódó „Howerton” ügyben a Fellebbviteli Tanács egyhangúlag úgy határozott, hogy elutasítja Mr. Howerton fellebbezését az EBA-val szemben az uniós jog nyolc NCA általi állítólagos elmulasztása miatt, mivel ez nyilvánvalóan elfogadhatatlan, tekintve hogy a kérdés sem az EBA, sem a Fellebbviteli Tanács hatáskörébe tartozik. Végül, egy az EIOPA-hoz kötődő ügyben a Fellebbviteli Tanács a

⁶⁰⁰ Lsd.: <https://www.eba.europa.eu/about-us/annual-reports> (Letöltve: 2022.12.04.)

⁶⁰¹ Lsd.:

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/About%20Us/Annual%20Reports/2021/1035237/EBA%202021%20Annual%20Report.pdf (Letöltve: 2022.12.04.)

⁶⁰² Lsd. Uo. p. 86

„Societatea de Asigurare-Reasigurare City Insurance SA (City Insurance)” ügyben az EIOPA ellen döntött a fellebbezés befogadhatatlansága miatt. A fellebbezés tárgya a mi a mérleg felülvizsgálatával (balance sheet review - BSR) kapcsolatos kérdés volt, amelyet a romániai pénzügyi felügyelet, az Autoritatea de Su praveghere Financiară (ASF) hajtott végre az EIOPA támogatásával.

Amint fentebb írtam, az aktualitások is fontos részét képezik a jelentésnek. Itt egyrészt a szakpolitikai aktualitásokra kell gondolni, úgy mint a kriptovaluták uniós szabályozásának lassan rendeződő kérdése, azaz a MiCA rendelettervezet⁶⁰³ – amelyet később részletesebben is elemzek – valamint további digitális pénzügyekkel kapcsolatos kérdések, mint a közösségi finanszírozás (*crowdfunding*) környékén fellépő problémák. Idetartozik továbbá a zöld fenntarthatósággal összefüggő ESG-elvárások megjelenése a felügyelet munkájában.⁶⁰⁴ Mindezek mellett az olyan egyéb aktuális tényezőkkel kapcsolatos kérdések is felbukkannak, mint a Covid-19 krízis utóélete.⁶⁰⁵ Az elnöki beköszönésben említésre kerül az orosz-ukrán háború is, amely ha 2021-ben még nem is, a jelentés közzétételkor már létező probléma volt.⁶⁰⁶

IV.3. KÖVETKEZTETÉSEK

A fejezet alapvetése az érintett szereplők (EBA és EKB) vállalatgazdaságtani megközelítése. Ez nem a közgazdasági módszertan alkalmazását jelenti, csupán azt, hogy a közigazgatás-tudomány szervezettani iránya mentén a vállalatgazdaságtannak a vállalati funkciókra vonatkozó kategóriáit átemeljük kutatásunkba. Ez a megközelítés a disszertáció elején kritikával illetett New Public Management továbbélő és máig hasznos része, ezt a neo-weberi koncepció is elismeri. Ugyanakkor ez a fejezet módszertani szempontból egy háromlábú székre emlékeztet – amely, mint fizikából tudjuk, a legstabilabb ülőalkalmatosság – így a fenti „székláb” mellett további kettő jelenik meg: a social media jelenlét vizsgálata és a reporting gyakorlat (tehát a különböző, az érintettek által kiadott jelentések).

Pénzügyi területen a soft power egyik megnyilvánulási formája a vezetői stratégiai, illetve intézményi kommunikáció. Ennek vizsgálatára az utóbbi 10-15 év pénzügyi válságkommunikációjának elemzése jó alkalmat teremtett. Ennek keretében egymáshoz

⁶⁰³ Lsd. Uo. pp. 60-68

⁶⁰⁴ Lsd. Uo. pp. 53-55 és 75-81

⁶⁰⁵ Lsd. Uo. p. 89

⁶⁰⁶ Lsd. Uo. p. 9

kapcsolódóan de egyszerismind egymástól elkülönülő módon elemeztem a vezetői illetve az intézményi kommunikációs megnyilvánulásokat. Az alkalmazott Kisilowski-modell lehetővé tette, hogy az egyre inkább felértékelődő egyéni (vezetői) kommunikációs teljesítményeket az egyes sikermodellek (pályaképek) mentén értékeljük. Lehetővé tette továbbá, hogy a Kisilowski-mátrix alkalmazásával az intézményi kommunikációs lehetőségek értékelését végezzük el.

A 2008-as válság, az eurozóna válsága, vagy a Covid-19 krízis, valamint azoknak kommunikációs kezelése rámutatott a stratégiai vezetői kommunikáció fontosságára. Visszaigazolást nyert, hogy a pénzügyi válságkezelésben a közgazdasági (monetáris természetű) eszközök mellett a kommunikációnak is komoly szerepe van, sőt néha egy-egy kommunikációs lépés meghatározóbb lehet a „kemény” szabályozáspolitikai eszköztárnál. Erre láttunk példát pozitív értelemben a Draghi-féle bazooka speech, negatív értelemben a Lagarde-féle 2020. március 12-i nyilatkozat formájában. A mindenkor EKB-elnök személyes karizmája és képessége az adott helyzetben rejlő kommunikációs lehetőségek felismerésére és helyes alkalmazására legalább olyan fontos lehet, mint az, hogy kellően képzett jegybankárok legyenek. Az EBA-vezetők részéről ilyen kommunikációs teljesítményt nem láttunk. A vizsgált személyek vegyes pályaképekkel rendelkeznek. Megfigyelhető az EKB esetében a szakértői modelltől való eltávolodás, de ez nem feltétlenül állt szoros összefüggésben a vezetői kommunikációs teljesítményekkel.

Az EKB intézményi kommunikációja körében egyes intézmény-specifikus kommunikációs eszközöket is megvizsgáltam, így az EKB és az Európai Parlament közötti ún. monetáris dialógust. Emellett nem intézmény-specifikus eszközök is léteznek, mint a nyilvánosságnak a folyamatos és magas szintű tájékoztatása az EKB részéről. Utóbbi megvalósításánál kihívást jelentett az egységes felügyeleti mechanizmushoz kapcsolódó tájékoztatás elvégzése, valamint annak összehangolása az elsődleges monetáris politikai célokkal kapcsolatos kommunikációval. A legjelentősebb kommunikációs teljesítmények a Kisilowski-mátrix szerinti ún. „rakétakilövő”, amilyen az előbb már említett bazooka speech illetve negatív értelemben Lagarde idézett beszéde. Ezekben az esetekben elválik egymástól az intézményi és a vezetői kommunikáció, míg a mátrix másik három mezőjében ezek összekapcsolódnak egymással.

Az Európai Bankhatóság (EBA) kommunikációs elemzése arra világított rá, hogy egy – főként politikai értelemben – kevésbé középpontban levő, uniós decentralizált ügynökség

esetében milyen szempontok szerint alakul a kommunikációs teljesítmény. Felmerült annak a kérdése, hogy adott esetben különböző okokból, mint amilyen az ügynökség politikai súlyának vagy a vezető karizmájának hiánya, az EBA az utóbbi évtizedben nem befolyásolta ilyen módon a piacok működését – mint ahogy az EKB viszont tette. Az EBA-vezetők pályaképe, Kisilowski-sikermodellek szerinti besorolása is egybevág azzal, hogy alapvetően pénzügyi szakemberekről van szó, akik közvetlenül, kommunikációs eszközökkel kevésbé befolyásolják az események (válságkezelés) menetét és irányát.

A *social media jelenlét* szempontjából az EKB erősebben van jelen a kommunikációs térben – mind a használt platformok, mind a kezelt oldalak számát tekintve, mind a felhasználói elérések szintjén. A *reporting gyakorlat* szempontjából is alapvetően az EKB a meghatározóbb, hiszen rendszeresen számos tematikus jelentést adnak ki, míg az EBA csupán egy éves jelentést szokott publikálni tevékenységével kapcsolatban.

Módszertanilag a „háromlábú szék” mindhárom vizsgált területe azt igazolja vissza, hogy az EKB erősebb a kommunikációs térben mint az EBA. Ennek oka, hogy az EKB elnökök jobban éltek a vezetői kommunikáció lehetőségeivel. Az EKB emellett pedig intézmény-specifikus kommunikációs eszközökkel is él, a közösségi médiát is eredményesebben használja, valamint jeletéstételi tevékenysége is szélesebb körű. A vizsgálat megállapításai óhatatlanul összefüggnek az EKB és az EBA eltérő mandátumával, ám egy ilyen soft power eszköznél ez összefüggésben van az egyéni kommunikációs teljesítményekkel is, amelynek bemutatásra szolgált az alkalmazott Kisilowski-modell.

V.

A SOFT POWER MEGJELENÉSE A MAGYAR PÉNZÜGYI FELÜGYELET ESETÉBEN

V.1. BEVEZETÉS

Az előbbi néhány fejezetben a *soft power* különböző megjelenési formáit az európai uniós pénzügyi felügyelet vonatkozásában vizsgáltuk meg. Jelen dolgozatnak ugyanakkor célja a magyar párhuzamok feltárása is, tehát itt megvizsgáljuk, hogy a magyar pénzügyi felügyeleti rendszerben hogyan jelennek meg az előbbieken már ismertetett *soft power* eszközök.

A magyar pénzügyi felügyeleti rendszer jelen állapotát fogom elsősorban vizsgálni, alkalmanként történelmi kitekintésekkel. Magát az idevezető utat, valamint a rendszer általános sajátosságait korábban ismertettem, az ott tett állításokat itt nem fogom megismételni. Követve az eddigi struktúra logikáját, először a *soft law* kérdését vizsgáljuk meg, utána pedig a *stratégiai kommunikációt*.

V.2. AZ MNB ÉS A SOFT LAW SZABÁLYOZÁS

A Magyar Nemzeti Bank aktívan használ *soft law* eszközöket szabályozó tevékenysége során. Ahhoz azonban, hogy ennek jelentőségét kellőképpen értékelni tudjuk, meg kell vizsgálni a *soft law* általános helyzetét a magyar közigazgatási jogalkotásban.

V.2.1. A *soft law* a magyar közigazgatás eszközrendszerében

Magyarországon az Alaptörvény T) cikke, valamint az annak végrehajtását szolgáló, a *jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)* rendelkezései irányadók a jogalkotás tekintetében. *Jogszabály* a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet.⁶⁰⁷ (Alaptörvény T) cikk (2) bek.) *Közjogi szervezetszabályozó eszköz* a normatív határozat és a normatív utasítás. (Jat. 1. § (1) bek. a) pont) A *Jat.* hatálya annak 1. §-a értelmében ezekre terjed ki, tehát ezek nem lehetnek *soft law*

⁶⁰⁷ Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

dokumentumok. Amit az MNB vonatkozásában már itt fontos megállapítani, hogy az MNB elnökének rendelete jogszabály, tehát az *per definitionem* soft law eszköz már nem lehet.

Alkotmány- és közigazgatási jogi szempontból nézve a kérdést, ÁRVA a következőket állapítja meg: „A közigazgatási jogalkotáshoz kapcsolódó fogalom a közigazgatás szabályozó tevékenysége, amelybe a normák jogszabályok alatti szintje tartozik bele mint a közjogi szervezetszabályozó eszközök vagy más normatív eszközök és ezeknek a megalkotása. *Ez utóbbiak közé tartozhatnak a pszeudonormák és más soft law jellegű eszközök.*”⁶⁰⁸ ÁRVA utal arra, hogy a *pszeudonormákkal* kapcsolatban az Alkotmánybíróság már a 60/1992. (XI. 17.) AB határozatában, illetve a később azt megerősítő 23/2007. (IV. 19.) AB határozatában megfogalmazta, hogy amennyiben azok a jogalkotás garanciális szabályainak mellőzésével születtek, úgy ezek kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes.⁶⁰⁹ ÁRVA szerint a *soft law* hazai jogi tartalmának meghatározása meglehetősen bizonytalan, mint ahogyan a pszeudonormákhoz való viszonya is. Ide tartozhatnak azon *jogértelmezést segítő eszközök*, amelyek léte ugyan *ellentétes a közigazgatás törvény alá rendelésének elvével*, hiszen ezen *dokumentumok jogszabályi felhatalmazás és megfelelő jogalap nélkül születnek*, mégis töretlen használatuk figyelhető meg egyes ágazatok esetében (ilyenek lehetnek tájékoztatók, közlemények, állásfoglalások).⁶¹⁰

A gazdasági jog szempontjából, a *vállalati compliance* kapcsán JACSÓ megállapítja, hogy: „A compliance management mint tevékenység a vállalatok életében egyre fontosabb szerepet tölt be, melynek célja az, hogy egy adott vállalkozás működése megfeleljen a vonatkozó *soft law* és *hard law* szabályoknak.”⁶¹¹ Amennyiben a *soft law* és a *hard law* egyenrangú elemekként jelennek meg a vállalati compliance körében, úgy azok elfogadottsága a vállalati szférában, a szabályozott piaci szereplők szempontjából körülbelül azonos szinten mozog. (Szektorális különbségek természetesen lehetnek, sőt valószínű, hogy vannak.) Ugyanakkor *soft law*-val

⁶⁰⁸ ÁRVA Zsuzsanna (2019): Közigazgatási jogalkotás. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas> (Letöltve: 2022.09.20.)

⁶⁰⁹ ÁRVA (2019): *i.m.* Uo.

⁶¹⁰ ÁRVA (2019): *i.m.* Uo.

⁶¹¹ JACSÓ Judit (2019): A compliance fogalmáról és szerepéről a gazdasági életben. *Miskolci Jogi Szemle*, 14. évf. 1. különszám, pp. 82-91; p. 89

nyilván nem lehet bármilyen kérdést szabályozni, a hard law alapvetően meghatározza a soft law-val szabályozható tárgyköröket.

LÁNCOS és CHRISTIÁN a Covid-19 járvány okozta új kihívások kapcsán elemzik a soft law szerepét az igazgatásban.⁶¹² A szerzőpáros abból indul ki – egyébként ÁRVA (2019) is hangsúlyozza ezt –, hogy a soft law, alapvetően a nemzetközi jogi térből került át az európai közösségi/uniós, valamint a nemzeti szabályozási térbe. Ezzel kapcsolatosan szó szerint a következőképpen fogalmaznak: „*Miközben a jogi kötőerővel nem bíró intézkedések jelensége Magyarországon nem ismeretlen, ezek a források nem képezik részét az egyetemi tananyagoknak, és nem áll rendelkezésre bőségesen a taxonómiájukat vagy alkalmazásukat részletező tudományos munka.*”⁶¹³

Jelen sorok írója is megerősítheti, hogy a magyar jogrendszer és a soft law viszonyát tárgyaló írások jogág-specifikusan (lsd. munkajog⁶¹⁴ vagy agrárjog⁶¹⁵) vagy jogintézmény-specifikusan (lsd. szellemi tulajdonnal kapcsolatos nemzetközi szerződések⁶¹⁶) még valamennyire léteznek, átfogó jellegű művet azonban gyakorlatilag szinte lehetetlen találni.

LÁNCOS a versenyjog és a környezetvédelmi jog szempontjából vizsgálja nem annyira a magyar soft law-t (hiszen ezeken a területeken sincs igazán magyar soft law), hanem az EU soft law-nak a területen való alkalmazására vonatkozó gyakorlatot.⁶¹⁷ (Lábjegyzetben jelzi, hogy a pénzügyi szabályozás és a szociális terület csak terjedelmi okokból maradtak ki.) Ezt kérdőíves úton – a SoLaR template⁶¹⁸ magyar szövegváltozatával – és interjúkkal, valamint az Országos

⁶¹² LÁNCOS Petra Lea – CHRISTIÁN László (2021): Domestic Soft Law Regulation during the COVID-19 Lockdown in Hungary: A Novel Regulatory Approach to a Unique Global Challenge. *European Journal of Risk Regulation*, 12. évf. 1. sz. pp. 77-92

⁶¹³ „*While the phenomenon of non-binding measures is not unknown in Hungary, these sources do not form part of university curricula, nor is there an abundance of scholarly work detailing their taxonomy or application.*” Lsd.: LÁNCOS – CHRISTIÁN (2021): *i.m.* p. 79

⁶¹⁴ KUN Attila (2012): A puha jog (soft law) szerepe és hatékonysága a munkajogban – Az új Munka Törvénykönyve apropóján. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/41.

⁶¹⁵ SZILÁGYI János Ede (2018): Agricultural Land Law: Soft Law in Soft Law. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2018*, pp. 189-212

⁶¹⁶ FORGÁCS Tünde (2012): A szellemi tulajdon területét szabályozó nemzetközi szerződések a magyar jogban, különös tekintettel az e szerződéseket kihirdető nemzeti jogforrásokra és a soft law problematikájára. *Publicationes Universitatis Miskolcensis: Sectio Juridica et Politica*, 30. évf. 1. sz. pp. 271-289

⁶¹⁷ LÁNCOS Petra Lea (2021): The Approach of Hungarian Authorities to Soft Law: On the Road to Where? In: ELIANTONIO, Mariolina – KORKEA-AHO, Emilia – STEFAN, Oana (szerk.): *EU Soft Law in the Member States – Theoretical Findings and Empirical Evidence*, Hart Publishing, New York, pp. 167-184

⁶¹⁸ A European Network of Soft Law Research (SoLaR) által kibocsátott kérdőív-minta.

Bírósági Hivatal (OBH) által működtetett Bírósági Határozatok Gyűjteményében (BHGY)⁶¹⁹ végzett egyszerűbb kulcsszavas keresésekkel mérte fel.

A kutatás eredménye azt mutatja, hogy a versenyjogi területen a GVH gyakorlata egyértelműen alkalmaz – elsősorban európai uniós – soft law normákat, és valamilyen mértékben a kapcsolódó bírósági gyakorlat is. A LÁNCOS által a kutatással megkeresett versenyjogi szakemberek közül kettőt is idéz⁶²⁰ akik mindketten megerősítik, hogy a GVH mindig is nyitott volt az európai uniós soft law hivatkozására, ezt párhuzamos jelleggel gyakran még akkor is megtették, ha volt azzal szövegazonos magyar norma.⁶²¹ Ami pedig a versenyjogi bíraskodást illeti, a LÁNCOS által a BHGY-ben talált 13 olyan ítéletből, amely megjelölt jogalapként soft law dokumentumot, 11 a versenyjogi területéről származott.⁶²² A környezetvédelmi terület nem ennyire kiugró, de az ombudsmani szintű gyakorlatban megjelenik uniós soft law dokumentumok hivatkozása.⁶²³ Ezek közé LÁNCOS nem teljesen világos okoból alaki szempontból másodlagos jogforrásként – igazából tehát nem soft law formában – megjelenő dokumentumokat is beleszámít.⁶²⁴ A bírósági gyakorlat tekintetében pedig két ilyen irányú hivatkozás jelenik meg a BHGY-ben, a Pest Megyei Bíróság (jelenleg: Budapest Környéki Törvényszék) és a Debreceni Ítéltábla hivatkozta egyszer-egyszer a Bizottság egy-egy kommunikációját hulladékgazdálkodási ill. állategészségügyi ügyben.⁶²⁵

A fenti kutatás 2021-ben született, de 2007-ig kereste vissza a vonatkozó hatósági és bírósági gyakorlatot két nagyon fontos szabályozási területen. Az eredmény, főleg a bírósági gyakorlatot illetően az előbbi bekezdésben illusztrált módon meglehetősen kevés. Egyrészt az is megállapítható, hogy magyar soft law ezeken a területeken szinte nem létezik, hiszen eleve csak az európai uniós soft law alkalmazásáról van szó. Ennél azonban lényegesebb kérdés, hogy a magyar bíróságokon mennyire alkalmazzák a soft law normákat? Más szóval mennyire vannak

⁶¹⁹ Lsd.: <https://birosag.hu/birosagi-hatarozatok-gyujtemenye> (Letöltve: 2022.09.28.)

⁶²⁰ Tóth Tihamér ügyvédet és oktatót, aki 2003–2009 között volt a Versenytanács elnöke, jelenleg az Európai Unió Bíróságának törvényszéki bíróját, valamint Tóth András jelenlegi GVH alelnököt.

⁶²¹ LÁNCOS (2021): *i.m.* p. 178-179

⁶²² LÁNCOS (2021): *i.m.* p. 179-180

⁶²³ LÁNCOS (2021): *i.m.* pp. 182

⁶²⁴ Mint amilyen a környezeti felelősségről szóló irányelv (*Az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 21-i 2004/35/EK irányelve a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről*) vagy a parlamenti és tanácsi határozat formájában kiadott 7. Környezetvédelmi Cselekvési Program (*Az Európai Parlament és a Tanács 2013. november 20-i 1386/2013/EU határozata a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról*).

⁶²⁵ LÁNCOS (2021): *i.m.* pp. 182-183

adott területen ítélkező bírák tisztában a hozzájuk tartozó szabályozási terület uniós tendenciáival mind a szigorú értelemben vett szabályozási, mind a tágabb értelemben vett koncepcionális értelemben?

LÁNCOS és CHRISTIÁN a Covid-19 kapcsán egy további esettanulmányra támaszkodnak. Ez az Oktatási Hivatalnak a 2020. július 31-én kiadott, a tantermen kívüli digitális oktatás megszervezésével kapcsolatos ajánlásával foglalkozik, amelyet később hivatalosan átvett a központi kormányzat is.⁶²⁶ Jelen sorok írója szerint a tény, hogy egy patinás – 2021-ben jogtudományi területen Q1-es, „Safety Research” területen Q2-es besorolású⁶²⁷ – nemzetközi folyóiratban (*European Journal of Risk Regulation*) megjelent tanulmányban a szerzők egyetlen esettanulmányra vezetnek vissza a magyar soft law-nak a koronavírus-járvány idején való előretörését tételező állításukat, jól mutatja, hogy milyen szűk merítésből kellett dolgozniuk. Ami egyben közvetett bizonyíték a magyar jogrendszer és a soft law metszethalmazának meglehetősen szűk voltára.

Összességében tehát Magyarországon általánosságban nem jellemző a soft law mint szabályozáspolitikai eszköz használata. Ez alól ugyanakkor vannak szektorális kivételek, vagy szükségből született megoldásokként megjelenő kivételek. A bírósági gyakorlat is inkább csak kivételes jelleggel veszi figyelembe a soft law normákat.

V.2.2. Az EU soft law-nak való magyar megfelelés

Az EU soft law magyarországi átvételének jelenlegi formális kereteiért az Igazságügyi Minisztérium európai uniós jogharmonizációért felelős főosztálya (jelenleg a Megfelelésvizsgálati Főosztály) felel. Ez a vonatkozó adatbázison⁶²⁸ keresztül nyilvánosan kereshető formában nyomon követhető. Ennek működését egy 2010-ben kiadott kormányrendelet⁶²⁹ (a továbbiakban: *Jogharmonizációs Kormányrendelet*) szabályozza.

Az ún. *Jogharmonizációs Adatbázis* – amelynek a Jogharmonizációs Kormányrendelet 7. § a jogalapja – a másodlagos jogforrásoknak való megfelelést is tartalmazza. Így tehát az uniós jogforrás típusa szerint a következőkre kereshetünk: irányelv, kerethatározat, rendelet, határozat,

⁶²⁶ LÁNCOS – CHRISTIÁN (2021): *i.m.* pp. 86-92

⁶²⁷ Lsd.: <https://www.scimagojr.com/journalsearch.php?q=21100285725&tip=sid&clean=0> (Letöltve: 2022.09.21.)

⁶²⁸ Lsd.: <https://jogharmonizacio.im.gov.hu/> (Letöltve: 2022.09.28.)

⁶²⁹ 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről.

ajánlás, egyéb. (Már itt fontos megjegyezni, hogy az ESA-k soft law jogalkotása szempontjából legmeghatározóbb *iránymutatások* nem képeznek külön kereshető kategóriát.) Alapesetben az ún. *jogharmonizációs programozás* úgy működik, hogy a jogharmonizációs javaslat tervezetét a jogharmonizációhoz szükséges jogalkotási feladat előkészítéséért a kormányzati feladat- és hatáskörmegosztás alapján felelősséget viselő miniszter készíti el és bocsátja egyeztetésre. Ha a jogalkotási feladatok előkészítése több miniszter feladatkörébe tartozik, a jogharmonizációs javaslat tervezetét az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való részvételre vonatkozó szabályok alapján az uniós jogi aktus elfogadására irányuló eljárás során a kormányzati álláspont kialakításáért elsődleges felelősséget viselő miniszter készíti el és bocsátja egyeztetésre.⁶³⁰ Ha az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való részvételre vonatkozó szabályok alapján az uniós jogi aktus elfogadására irányuló eljárás során a tárgyalási álláspont kialakításáért nem miniszter, hanem más állami szerv vezetője felelős, a jogharmonizációs javaslatot az állami szerv vezetője készíti el és bocsátja egyeztetésre.⁶³¹ A *jogharmonizációs egyeztetés* eredményeként megszülető *jogharmonizációs javaslat tervezetét* az igazságügyi miniszter részére kell megküldeni.⁶³²

Azonban, ahogyan arra LÁNCOS is rámutat, a másodlagos jogforrásokkal ellentétben a soft law átültetése az IM hatáskörrel rendelkező főosztályának nem kötelessége, hanem lehetősége. Az említett főosztály munkatársai döntenek el, hogy egyáltalán felterjesztik-e a kérdéses soft law dokumentumot a terület szabályozására hatáskörrel rendelkező minisztériumba. Utóbbi minisztériumban pedig szintén dönthetnek úgy, hogy nem tartanak rá igényt, ebben az esetben nem készül jogharmonizációs javaslat, és így az adott norma nem kerül be a Jogharmonizációs Adatbázisba sem.⁶³³

Az ESA-k által kibocsátott soft law normák esetében pontosan az a helyzet áll elő, hogy az MNBtv. és a vonatkozó uniós aktusok alapján uniós soft law-ból közvetlenül tagállami soft law formába „ültetik át” (fordítják le).

⁶³⁰ Jogharmonizációs Kormányrendelet 3. § (1) bek.

⁶³¹ Jogharmonizációs Kormányrendelet 3. § (2) bek.

⁶³² Jogharmonizációs Kormányrendelet 4-5. §§.

⁶³³ LÁNCOS (2021): *i.m.* p. 171

V.2.3. A magyar pénzügyi szabályozás és felügyelet új irányai és a soft law

Az előző alfejezetben foglaltakat a pénzügyi szabályozás és felügyelet szempontjából továbbgondolva azt láthatjuk, hogy ettől a területtől nem idegen a soft law eszközök használata – amennyiben eltekintünk attól a tényről, hogy mint fentebb is láttuk, a soft law magyar jogrendszerben inkább idegen test. Főképp az általunk vizsgált legújabb időszakban érdekes ezen eszközök megjelenése.

Az MNB honlapja az alábbi eszközöket sorolja fel a *felügyeleti szabályozó eszközök*⁶³⁴ körében:

- Ajánlások;
- Vezetői körlevelek;
- Módszertani kézikönyvek;
- Mintaszabályzatok és mintatájékoztatók;
- Tájékoztatók, útmutatók.

A felügyelt intézményeknek, illetve ezek vezetőinek szóló, a jegybank jogszabályértelmezését, elvárásait kommunikáló eszköz az *ajánlás*, a *vezetői körlevél* és a *módszertani kézikönyvek*. Az intézményeket a jogszabályok betartásában segítik a *mintaszabályzatok* és *mintatájékoztatók*, amelyeket az intézmény akár beépíthet saját szabályzatai közé. A *tájékoztatók* (és *útmutatók*) az egyes kiemelt témák iránt érdeklődőknek készülnek, hasznos információkkal látják el a piaci szereplőket, beleértve az ügyfeleket is.⁶³⁵

A fentiek közül a legklasszikusabb soft law eszköz az *ajánlás*. Az MNB honlapja az MNB ajánlás-kibocsátásait a következőképpen foglalja össze: „A Pénzügyi Stabilitási Tanács [PST] által kiadott ajánlások a Magyar Nemzeti Bankról (MNB) szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 13. § (2) bekezdés i) pontjának megfelelően kiadott, kötelező erővel nem bíró jogalkalmazást ismertető eszközök, valamint az Európai Felügyeleti Hatóságok (ESMA, EBA, EIOPA, ESRB) iránymutatásai és ajánlásai átültetésének az eszközei. Az ajánlások célja a jogalkalmazás kiszámíthatóságának növelése, a vonatkozó uniós és a hazai jogszabályok egységes alkalmazásának elősegítése, az MNB által alkalmazni javasolt elvek, módszerek ismertetése.”⁶³⁶

⁶³⁴ Lsd.: <https://www.mnb.hu/felugyelet/szabalyozas/felugyeleti-szabalyozo-eszkozok> (Letöltve: 2022.09.27.)

⁶³⁵ Lsd.: <https://www.mnb.hu/felugyelet/szabalyozas/felugyeleti-szabalyozo-eszkozok> (Letöltve: 2022.09.27.)

⁶³⁶ Lsd.: <https://www.mnb.hu/felugyelet/szabalyozas/felugyeleti-szabalyozo-eszkozok/ajanlasok> (Letöltve: 2022.09.27.)

Vagyis az MNB saját kategorizálása szerint két csoportba oszthatók az MNB által kibocsátott ajánlások: 1) az MNBtv. 13. § (2) bek. i) pont mint jogalap mentén kibocsátott ajánlások; és 2) az ESA-k (és az ESRB) iránymutatásait és ajánlásait átültető ajánlások.

Ami az 1) kategóriát illeti, az MNBtv. 13. § (2) bek. i) pontja szerint: „*A Pénzügyi Stabilitási Tanács az (1) bekezdésben foglaltak szerint az MNB jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető, a 39. §-ban meghatározott törvények hatálya alá tartozó személyekre és szervezetekre*⁶³⁷ nézve kötelező erővel nem rendelkező ajánlást ad ki.”

Az ajánlások címzettjei az MNB által felügyelt intézmények, piaci szereplők. Az ajánlásoknak való megfelelést az MNB felügyeleti hatósági jogkörében eljárva vizsgálja és értékeli.⁶³⁸ A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete korábban kiadott ajánlásait a jegybank folyamatosan felülvizsgálja és – amennyiben szükségesnek ítéli – MNB ajánlásként újra kiadja.”⁶³⁹

SEREGDI valamint KÁLMÁN ezzel kapcsolatban arról írnak, hogy az *ajánlás* az MNB jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető eszköz, amelynek az ágazati törvények (lsd. fentebb az MNBtv. 39. §-hoz kapcsolódó lábjegyzetet) alá tartozó szervezetekre, személyekre nincs kötelező ereje, rendeltetése a jogalkalmazás kiszámíthatóságának növelése. Ugyanakkor felhívják a figyelmet arra is, hogy az MNB a helyszíni ellenőrzései során megvizsgálja a

⁶³⁷ Az MNBtv. 39. § alapján ezek: a) az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló törvény; b) a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaságról szóló törvény; c) a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény; d) a lakástakarékpénztárakról szóló törvény; e) a jelzálog-hitelintézetéről és a jelzáloglevélről szóló törvény; f) a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló törvény; g) a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló törvény; h) a Tpt.; i) a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló törvény; j) a távértékesítés keretében kötött pénzügyi ágazati szolgáltatási szerződésekről szóló törvény; k) a foglalkoztatói nyugdíjról és intézményeiről szóló törvény (a továbbiakban: Fnytv.); l) a Bszt.; m) a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: Kbftv.); n) a viszontbiztosítókról szóló törvény (a továbbiakban: Vbit.); o) a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló törvény; valamint p) a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló törvény (a továbbiakban: Gfbt.); q) a központi hitelinformációs rendszerről szóló törvény; r) a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegességéről szóló törvény; s) az egyes fizetési szolgáltatókról szóló törvény hatálya alá tartozó szervezetek, személyek.

⁶³⁸ Lsd.: <https://www.mnb.hu/felugyelet/szabalyozas/felugyeleti-szabalyozo-eszkozok/ajanlasok> (Letöltve: 2022.09.27.)

⁶³⁹ Lsd.: <https://www.mnb.hu/felugyelet/szabalyozas/felugyeleti-szabalyozo-eszkozok/ajanlasok> (Letöltve: 2022.09.27.)

pénzügyi szervezetek által alkalmazott gyakorlatot, és amennyiben az nem felel meg az ajánlásban foglaltaknak, akkor határozatában érvényesítheti azokat.^{640 641 642}

Esetünkben a 2) kategóriába tartozó, azaz az ESA-k és az ESRB által kibocsátott soft law-t átültető soft law eszközök az érdekesebbek. Ezek így gyűjtőfogalmat képeznek, amelyhez az MNBtv-ben több jogalap társul. Ezek közül a legáltalánosabbak az MNBtv. 13. § (2) bek. g) és h) pontjaiban foglaltak: „A Pénzügyi Stabilitási Tanács az (1) bekezdésben foglaltak szerint:

- szükség szerint napirendre tűzi az Európai Rendszerkockázati Testületnek [ESRB] a pénzügyi közvetítőrendszer egészének szempontjából releváns ajánlásait, állásfoglalásait, kockázati figyelmeztetéseit;
- szükség szerint megtárgyalja az Európai Felügyeleti Hatóságok [EBA, ESMA, EIOPA] által kiadott ajánlásokat, határozatokat, ideértve az európai pénzügyi rendszer stabilitásának komoly veszélyeztetettsége esetén a nemzeti felügyeleti hatóságoknak címzett, egyedi intézkedések megtételére felszólító határozatokat is, valamint állást foglal az azokból származó feladatokról.”

Fentebb az EBA-ESMA közös panaszkezelési iránymutatásán⁶⁴³ demonstráltuk, hogy az ESA soft law átültetése/alkalmazása technikai szempontból akár jelentősen eltérhet egymástól egyes tagállamokban. A szabályozási rugalmasság és a soft law jelleg miatt érthető, hogy mindenki máshogy veszi át, de ebből (is) fakadnak a jogvédelmi dilemmák. Az MNB soft law esetében nincsen az ESA-iránymutatások esetében megszokott – azok elemzésénél bemutatott *comply-or-explain* illetve *naming-and-shaming* mechanizmus. Pontosabban az MNB vonatkozásában az ESA-k felé van, csak az MNB soft law által szabályozott piaci szereplőkre

⁶⁴⁰ SEREGDI László (2013): A PSZÁF jelenlegi helyzete, szerepe, a várható, illetve az indokolt változások. In: LENTNER Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment – bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem*. Nemzeti Közszerkeleti és Tankönyv Kiadó, Budapest; p. 414; és KÁLMÁN János (2014): A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó hatóság helye és függetlensége a magyar központi közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 3. sz. pp. 15-20; p. 19

⁶⁴¹ KÁLMÁN ezeket a jogosítványokat a jegybank *szabályozási függetlensége* körébe sorolja – megközelítésében a jegybanki függetlenség négy területre tagolódik: a) szabályozási függetlenség; b) felügyeleti függetlenség; c) intézményi függetlenség; és d) pénzügyi függetlenség. Lsd.: KÁLMÁN (2014): *i.m.* Uo.

⁶⁴² Külön tárgyalandó a fentiekől – azaz a Pénzügyi Stabilitási Tanács által kibocsátott ajánlásoktól – a *Pénzügyi Békéltető Testület (PBT)* által kibocsátható ajánlások köre. Emlékezzünk, hogy a FAZEKAS (2013) *i.m.* Uo. által meghatározott hármas ügynökség-kritériumrendszernek a 1) hatósági és 2) kvázi szabályozási kritériumain túl adott a 3) *kvázi bíráskodás* kritériuma, és az MNB esetében ezt pont a PBT működésével igazoltuk. Ennek okán indokolt és szükséges röviden beszélni a PBT ilyen irányú tevékenységéről is.

⁶⁴³ Lsd.: Joint Guidelines on complaints-handling for the securities (ESMA) and banking (EBA) sectors, JC/GL/2014/43 (későbbi formában: JC/2018/35).

vonatkozóan az MNB irányába nincs. Azonban, mint fentebb is írtam, soft law jellegűtől függetlenül az MNB ezeket a normákat felügyeleti tevékenysége keretében ellenőrzések során érvényesítheti, a nem megfelelést pedig bármilyen egyéb szabálytalansághoz hasonlóan szankcionálhatja. Ez nem kizárólag magyar sajátosság, más tagállamokban is előfordul, ha visszagondolunk a már ismertetett FBF-ítélet lényegére, a francia pénzügyi felügyelet hasonló módon jár el, részben ebből keletkezett maga a jogvita is. Ugyanakkor persze ez a fajta felügyeleti gyakorlat hordoz magában némi bizonytalanságot az iparági szereplők részéről, amely felértékeli a felügyeleti aktusokkal szembeni jogvédelem lehetőségének kérdéskörét.

Másrészt ez a gyakorlat is egy fajta „*hardening effect*”-ként azonosítható, tehát a soft law „keményedése” figyelhető meg. Ez – mint fentebb már ismertettem – az európai uniós és magyar soft law esetében is napjainkban egyre inkább létező tendencia, amely szintén a jogvédelmi kérdések fontosságát húzza alá.⁶⁴⁴

V.2.4. Jogvédelmi kérdések

Magyarország vonatkozásában HOFFMAN írja, hogy a szabályozó hatósági soft law normák mint a jogalkotási törvényben nem nevesített *pseudonormák* sokáig az Alkotmánybíróság egy döntése⁶⁴⁵ és a szakirodalom álláspontja szerint nem voltak felülvizsgálhatók. Ugyanakkor a szabályozó hatósági modell elterjedésével megjelentek olyan dokumentumok, amelyek nem tartoztak sem a jogszabályok, sem a közjogi szervezetszabályozó eszközök körébe, azonban végső soron jelentős hatást gyakoroltak egyes hatósági eljárásokra. Ezek a jelenségek különösen az uniós jog alkalmazásával kapcsolatban merültek fel, így kérdéses volt, hogy mennyiben és miként lehet az ilyen, hazai és uniós szabályozó hatósági ún. soft law dokumentumokat figyelembe venni, és azokat lehetséges-e felülvizsgálni.⁶⁴⁶

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) hatályba lépése (2018. január 01.) nyomán beszélhetünk a generálklauzula alapján történő normakontrollról. HOFFMAN szerint A Kp. 4. § (7) bekezdésnek a közigazgatási szerveket tágan értelmező fogalmával a Kp. közigazgatási jogvitára vonatkozó generálklauzulája alapján lehetővé tette, hogy ezen szervek, korábban nem vagy csak körülményesen megtámadható belső szabályaival szemben is lehetőség

⁶⁴⁴ Lsd.: FERRÁN (2016): *i.m.* Uo.; CHAMON (2022): *i.m.* Uo.; BARTHA (2016): *i.m.* Uo.; és LÁNCOS – CHRISTIÁN (2021): *i.m.* Uo.

⁶⁴⁵ 60/1992. (XI. 17.) AB határozat/

⁶⁴⁶ HOFFMAN István (2017): Néhány gondolat a normakontroll eljárásoknak a Közigazgatási perrendtartásban történő szabályozásáról. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 7-8. sz. pp. 335-344; p. 338

legyen közvetlen egyéni panasz benyújtására.⁶⁴⁷ BARABÁS is arról ír, hogy a Kp. 4. § (7) bek. 1. pont e) alpontja a „kvázi közigazgatási szervek” körének meghatározása alapján gyakorlatilag határok nélkülivé teszi a közigazgatási körét a megtámadhatóság szempontjából.⁶⁴⁸ Az önálló szabályozó szervek és autonóm államigazgatási szervek (tehát általunk ügynökségeként tételezett Ksztv. szerinti szervtípusok) esetében azok közigazgatási cselekményeit a Fővárosi Törvényszék bírálja el első fokon, ezzel kiemelve ezen szervtípusok fontosságát.⁶⁴⁹ Utóbbiak közé státuszánál fogva az MNB természetesen nem tartozik, de mégis fontos az előbbi rendelkezést is megemlíteni a többi magyar ügynökséggel szembeni jogvédelem szempontjából. Ugyanakkor az MNB pénzügyi felügyeleti aktusai is mint közigazgatási cselekmények természetesen megtámadhatók bírósági úton.⁶⁵⁰

A Kp. 4. § (3) bekezdése szerint: „*Közigazgatási cselekmény: a) az egyedi döntés; b) [hatályon kívül helyezve]; c) az egyedi ügyben alkalmazandó - a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó - általános hatályú rendelkezés; d) a közigazgatási szerződés.*” Az előbbi definíció c) pontjának az „*alkalmazandó*” fordulata lényeges. A magyar – tagállami szinten keletkező – soft law normákat a magyar állami szervek vagy köztestületek vagy jogalap nélkül, vagy *A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)* 24. § (3) bekezdése szerinti „*más jogi eszköz*” formájában adják ki. A soft law eszközöknek azonban kötelező ereje nincs, tehát az említett „*alkalmazandó*” fordulat nem igaz rájuk. Így tehát ahol van törvény, és azt szó szerint értelmezik, a soft law továbbra sem válik felülvizsgálhatóvá közvetlenül, csak közvetve, az arra alapozott egyedi döntések felülvizsgálatával. Elképzelhető azonban olyan értelmezés is, amely lehetővé teszi a soft law közvetlen megtámadását is, arra alapozva, hogy ténylegesen ezek alapján döntött a szerv.⁶⁵¹

⁶⁴⁷ HOFFMAN (2017): *i.m.* p. 341

⁶⁴⁸ BARABÁS Gergely (2020): 4. § [A közigazgatási jogvita] In: KOVÁCS András György – BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez.* Wolters Kluwer Kiadó, Budapest.

⁶⁴⁹ BARABÁS (2020): *i.m.* Uo.

⁶⁵⁰ A közigazgatási jogvitát a Kp. 4. § (1) bek. a) következőképpen definiálja: „A közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező (3) bekezdés szerinti cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége.” Ez együtt értelmezendő a Kp. 4. § (5) bekezdésével: „Egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés azzal az egyedi döntéssel együtt lehet közigazgatási jogvita tárgya, amelynek a megvalósítása során azt alkalmazták. Egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés akkor lehet közigazgatási jogvita önálló tárgya, ha azt a törvényességi felügyeletet vagy törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv, ennek hiányában az ügyész indítványozza.”

⁶⁵¹ HOFFMAN (2017): *i.m.* p. 341

KOVÁCS, TÓTH és FORGÁCS még a FBF-ítélet előtt kifejtették, hogy a tagállami jogalkalmazás során az uniós soft law dokumentumoknak nem lehet célja, hogy kötelező érvényűek legyenek, következésképpen nem teremthetnek olyan jogokat, amelyekre az egyének a tagállami bíróságok előtt hivatkozhatnak. *A tagállami bíróságoknak azonban ezeket figyelembe kell venniük a viták eldöntése során.* Még ha a tagállami bíró úgy is véli, hogy egy soft law dokumentumnak valós joghatásai vannak, és azt meg kell semmisíteni, mindaddig figyelembe kell vennie azt, amíg az Európai Unió Bírósága nem semmisíti meg azt. Ez abból a logikai szükségszerűségből adódik, hogy ha egy soft law dokumentum megsemmisítési kereset tárgyát képezheti, ha joghatásokat kíván kifejteni, akkor ez kötelező hatályának hallgatólagos elismerését jelenti, ellenkező esetben a megsemmisítés nem szükséges.⁶⁵² Az FBF-ítélet viszont kizárta a soft law-val szembeni megsemmisítési kereset lehetőségét. Következésképpen az ESA soft law kötelező volta (a jogvédelmi lehetőségek tekintetében) továbbra is nagy mértékben függ a tagállami „átültetés” mikéntjétől.

V.3. AZ MNB STRATÉGIAI KOMMUNIKÁCIÓJA

Miután megvizsgáltuk a magyar pénzügyi felügyelet *soft law* jogalkotási tendenciáit, az alábbiakban a nem jogi természetű *soft power* megnyilvánulási formáit fogjuk végigvenni, hasonlatosan az európai uniós szinthez. Így tehát az alábbiakban bemutatjuk az MNB-re vonatkozóan a a stratégiai kommunikáció kérdéskörét.

V.3.1. Az MNB és a stratégiai illetve vezetői kommunikáció

A stratégiai kommunikáció vizsgálata szempontjából ugyanarra a három módszertani megközelítésre támaszkodunk, ahogy az európai uniós szint esetében azaz: 1) a Kisilowski-féle életpályamodell; 2) a social media jelenlét; és 3) a reporting kötelezettségek teljesítése.

Ami az életpályamodellről illeti, az EKB esetében a 2008-as válságig visszamenve vizsgáltuk az elnököket, így az MNB esetében is ugyanezen logika mentén járunk el, azaz Simor András és Matolcsy György karrierívét elemezzük, amelyet a következő ábra foglal össze, a fentebb az EKB-elnökök és EBA-vezetők esetében is alkalmazott szempontok szerint.

⁶⁵² KOVÁCS András – TÓTH Tihamér – FORGÁCS Anna (2016): The Legal Effects of European Soft Law and Their Recognition at National Administrative Courts. *ELTE Law Journal*, 4. évf. 2. sz. pp. 53-70

MNB-elnökök a 2008-as válság óta		
Név	Simor András	Matolcsy György
Végzettség	<ul style="list-style-type: none"> Budapesti Közgazdaságtudomány Egyetem (Nemzetközi pénzügyi szak) 	<ul style="list-style-type: none"> Egyetemi doktori cím (doctor universitatis) – közgazdaságtudományok Közgazdász (Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem Ipari Kar)
Előzetes szakmai tapasztalat	<p>2002-2007. Deloitte Zrt. elnök-vezérigazgató, a Deloitte Közép-Európa igazgatóságának tagja</p> <p>1998-2002. Budapesti Értéktőzsde. elnök</p> <p>1997-1998. CA IB Investmentbank A.G., Bécs, ügyvezető elnök</p> <p>1989-1997. Creditanstalt Értékpapír Rt., Budapest, vezérigazgató</p> <p>1985-1989. Magyar Nemzeti Bank, Nemzetközi osztály osztályvezető-helyettes,</p> <p>1979-1985. Hungarian International Bank Ltd., London, osztályvezető.</p> <p>1976-1979. Magyar Nemzeti Bank, Nemzetközi osztály, asszisztens.</p>	<p>2010 - 2013. Nemzetgazdasági Minisztérium, nemzetgazdasági miniszter</p> <p>2007 - 2010. Magyar Gazdaságfejlesztési Intézet, vezető.</p> <p>2000 - 2002. Gazdasági Minisztérium, gazdasági miniszter</p> <p>1995-2000. / 2002 - 2010. Privatizációs Kutatóintézet</p> <p>1991-1994. Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD) – London</p> <p>1991. A Privatizációs Kutatóintézet ügyvezető igazgatója.</p> <p>1990. Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkára</p> <p>1987. Pénzügykutató Rt., tőkepiaci elméleti kutató, tanácsadó</p> <p>1985. Pénzügykutatási Intézet, tudományos kutató</p> <p>1978 - 1985. Pénzügyminisztérium, Ipari főosztály, főelőadó</p>
MNB-elnöki mandátum	2007. március 03. – 2013. március 03.	2013. március 04. –

10. ábra – Simor András és Matolcsy György pályaképe

(Forrás: mnb.hu és portfolio.hu)

Az ábrán a szakmai tapasztalattal kapcsolatos cellát megfigyelve láthatjuk, hogy Simor leginkább az *üzleti vándor* kategóriájába tartozik, hiszen köz- és magánszférabeli pozíciók között ingázott az évek során, egyre magasabb tisztségeket betöltve mindkét területen. A közszférabeli pozíciói viszont mind az MNB-hez kötődnek, más típusú közszerepet / politikai tisztséget nem vállalt.

Matolcsy alapvetően az *elismert szakértő* esete, akinek életében időnként megjelennek a *politikai hegymászó* életútjára emlékeztető epizódok, itt különösen a rendszerváltás utáni néhány évre, valamint a 2010-es kormányváltástól számított időszakra gondolok. Maga a jegybankelnöki szerepkör megítélésem szerint nem tekinthető tisztán politikai funkciónak, és nem is jellemző e körben, hogy releváns szakmai tapasztalat nélküli személyt nevezzenek ki. Ezzel együtt a funkció tagadhatatlanul politikai természetű is, így az elismert szakértő és a politikai hegymászó párhuzamos megjelenése a karrierívében 2013 óta még inkább szembetűnő.

A magyar jegybankelnökök kommunikációs tevékenységét nem jellemezte olyan mértékű médiavisszhangot kapó megnyilvánulások, mint a bemutatott EKB elnökökét. Ugyanakkor azt is meg kell említenünk, hogy egészen 2013. október 1-ig külön szervként felelt a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, mint önálló szabályozó szerv. Matolcsy György számtalan egyéni kommunikációs megnyilvánulást tett az évek során, amely a forint devizaárfolyamára sok esetben kihatott. A prudenciális felügyelet területén tett egyéni vezetői megnyilvánulások kevésbé voltak jellemzőek. Utóbbi tekintetében az elnöki és az intézményi kommunikáció nem vált el egymástól markásan.

V.3.2. Az MNB social media és reporting tevékenysége

Az MNB aktív összesen öt közösségi média felületen.⁶⁵³ Így rendelkezik Facebook-, Twitter-, Instagram-oldallal⁶⁵⁴, van YouTube csatornája⁶⁵⁵, valamint SoundCloud csatornája⁶⁵⁶ tematikus podcast-ok számára. Jól illusztrálja a tényt, hogy Magyarországon a Facebook sokkal inkább használt mint a Twitter, hogy míg az MNB Twitter-fiókját kevesebb mint 2 ezren követik, addig Facebook-oldalát több mint 115 ezren. Pontosan emiatt az MNB esetében a Facebook oldalt érdemes vizsgálni.

Az MNB Facebook-oldalán számos szakmai tartalmat oszt meg. Ezek közül talán a legfontosabbak az „MNB Tájékoztatás” felirattal ellátott posztok, amelyek rövid összefoglaló mellett egy linket tartalmaznak a jegybank oldalára, ahol az adott gazdasági eseményt vagy bejelentést részletesebben kifejtik. Az MNB szakfolyóirata, a Hitelintézeti Szemle lapszámai szintén elérhetők az oldalon keresztül. Ezen túlmenően pedig a mindennapok szempontjából hasznos gazdasági információk és edukációs tartalmak találhatóak még itt. A posztokra adott reakciók és hozzáfűzött kommentek száma alapján (többnyire egyszámjegyűek) azonban az MNB-nek sincs arányaiban nagyobb Facebook-elérése, mint az EKB-nak.

Az MNB jelentések területén rendkívül aktív. Összesen 23 típusú jelentést jelenít meg a vonatkozó honlap.⁶⁵⁷ ⁶⁵⁸ Ezek közül figyelemre méltóak szempontunkból az éves jelentések,

⁶⁵³ Lsd.: <https://www.mnb.hu/web/sajtoszoba> (Letöltve: 2023.01.06.)

⁶⁵⁴ Lsd.: <https://www.facebook.com/jegybank>; és https://twitter.com/mnb_hungary; valamint <https://www.instagram.com/jegybank/> (Letöltve: 2023.01.06.)

⁶⁵⁵ Lsd.: <https://www.youtube.com/channel/UCnCJTBYt0ZLRlZEtGL0zuYw> (Letöltve: 2023.01.06.)

⁶⁵⁶ Lsd.: https://soundcloud.com/magyar_nemzeti_bank (Letöltve: 2023.01.06.)

⁶⁵⁷ Lsd.: <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek> (Letöltve: 2023.01.06.)

valamint azon tematikus időközi jelentések, amelyek a szűkebb értelemben vett pénzügyi szabályozással és felügyelettel kapcsolatosak, valamint a zöld pénzügyi jelentéseket is megemlítjük, mivel ezen a területen az MNB meglehetősen proaktív, és nemzetközi összehasonlításban is az élvonalba tartozik.⁶⁵⁹

Az *Éves jelentés* az MNB tárgyévéről szóló üzleti jelentése és beszámolója. Az A) rész az üzleti jelentés, amelyben az MNB rövid, naprakész bemutatásán túl a tárgyévi tevékenység részletes ismertetése található. Ebben számos információ található az MNB tevékenységével és működésével kapcsolatban, a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásától kezdve a társadalmi felelősségvállaláson át a személyzeti politikáig. Ezzel szemben a B) rész az MNB tárgyévi auditált beszámolója, ez egy klasszikus értelemben vett számviteli kimutatás.⁶⁶⁰

A *Biztosítási, pénztári, tőkepiaci kockázati és fogyasztóvédelmi jelentés* az MNBtv. 135. § (2) támasztott elvárások⁶⁶¹ mentén készíti el ezt a tematikus jelentést, amely a biztosítók, a pénztárak, a közvetítők, a bankcsoporthoz nem tartozó pénzügyi vállalkozások és a tőkepiaci szereplők piacainak legfontosabb jellemzőit és kockázatait mutatja be. Ez a jelentés évente kerül kiadásra.⁶⁶²

Az MNB évente kétszer, májusban és novemberben publikálja a *Pénzügyi stabilitási jelentés* című kiadványt. A kiadvány fő célja, hogy tájékoztassa a pénzügyi rendszer működtetőit és használóit a pénzügyi stabilitást érintő aktuális kérdésekről, és ezzel növelje az érintettek

⁶⁵⁸ Ezek – a honlap által is alkalmazott betűrendben – az alábbiak: 1) Az MNB klímaváltozással kapcsolatos jelentése; 2) Biztosítási, pénztári, tőkepiaci, kockázati és fogyasztóvédelmi jelentés; 3) Fenntarthatósági jelentés; 4) FinTech és digitalizációs jelentés; 5) Fizetési mérleg jelentés; 6) Fizetési rendszer jelentés; 7) Hitelezési folyamatok; 8) Inflációs jelentés; 9) Jelentés a Pénzügyi Békéltető Testület éves tevékenységéről; 10) Kereskedelmiingatlanpiaci jelentés; 11) Költségvetési jelentés; 12) Lakáspiaci jelentés; 13) Makroprudenciális jelentés; 14) Növekedési jelentés; 15) Pénzügyi stabilitási jelentés; 16) Termelékenységi jelentés; 17) Versenyképességi jelentés; 18) Versenyképességi program 330 pontban; 19) Versenyképességi tükör; 20) Zöld pénzügyi jelentés; 21) Éves jelentések; 22) Féléves jelentések; 23) Időközi jelentések.

⁶⁵⁹ Az EKB is kiad ilyen típusú jelentést (*ECB Environmental Statement*), lsd. fentebb. Ugyanakkor itt inkább a jelentősebb nyugat-európai bankok (különösen De Nederlandsche Bank, Banque de France, Bank of England, Norges Bank, stb.) hasonló gyakorlatára utalok. Bővebben lsd.: BERGIUS, Susanne (2021): Central Banks in Europe: On the Road to more Sustainability. In: BOLSINGER, Harald – HOFFMANN, Johannes – VILLHAUER, Bernd (szerk.): *The European Central Bank as a Sustainability Role Model – Philosophical, Ethical and Economic Perspectives*. Springer Nature Switzerland AG, Svájc; pp. 55-73

⁶⁶⁰ Lsd.: <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/eves-jelentesek/> (Letöltve: 2023.01.06.)

⁶⁶¹ „Az MNB a 39. §-ban meghatározott törvények hatálya alá tartozó személyek és szervezetek, a pénzügyi piacok és a pénzügyi közvetítőrendszer működéséről évente prudenciális, valamint fogyasztóvédelmi kockázati jelentést készít.”

⁶⁶² Lsd.: <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/biztositasi-penztari-tokepiaci-kockazati-es-fogyasztovedelmi-jelentes> (Letöltve: 2023.01.06.)

kockázati tudatosságát, fenntartsa és erősítse a pénzügyi rendszerbe vetett bizalmat. Az MNB szándéka szerint ezáltal hozzájárul ahhoz, hogy a pénzügyi rendszert érintő döntésekhez a megfelelő információk az érintettek rendelkezésére álljanak, és így a pénzügyi rendszer egészének stabilitása erősödjön. Az MNB új makroprudenciális és mikroprudenciális felügyeleti jogkörével párhuzamosan a jelentés bővült, részletesen mutatja be a bankrendszeren kívüli pénzügyi szektorokat.⁶⁶³

Az éves rendszerességgel megjelenő *FinTech és Digitalizációs Jelentés* célja, hogy betekintést nyújtson a hazai pénzügyi piacokon is egyre meghatározóbbá váló pénzügyi innovációk, digitalizáció, illetve az ezeket támogató technológiák fejlődésének hazai és nemzetközi trendjeibe. Az MNB szándéka szerint ezáltal hozzájárul a hazai pénzügyi rendszer digitalizációs szintjének erősítéséhez, amely folyamatban a jövőben is kiemelt támogató szerepet kíván betölteni.⁶⁶⁴

A *zöld jelentések („green reporting”)* tekintetében az MNB nemzetközi összehasonlításban az élvonalba tartozik. Kettő különféle tematikus zöld jelentést ad ki. A *Zöld Pénzügyi Jelentés* – amelyből a jelenleg elérhető legfrissebb a 2021-es – a fenntarthatóság kontextusában mutatja be Magyarországot, a magyar gazdaság és a magyar pénzügyi szektor helyzetét a tárgyév vonatkozásában. A dokumentum főbb megállapításai a következők: 1) Az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok (SDGs) tekintetében Magyarország lemaradásban van, különösen a környezeti célok tekintetében. 2) A hazai gazdaság környezeti fenntarthatóságát leíró mutatók szintén kedvezőtlen képet festenek. 3) Az előbbieket a gazdaság sürgős átalakulását teszik szükségessé, amelyben a pénzügyi közvetítőrendszernek fontos szerepe kell legyen. 4) A zöld pénzügyek még kevésbé integráltak a magyar pénzügyi rendszer működésébe. 5) Az eurozóna-tag országok pénzügyi rendszereihez képest a magyar bankrendszer lemaradásban van a klímakockázatok kezelése terén. 6) Ugyanakkor a zöld kötvénypiac 2020-as elindítása fontos pozitív irányú fejlemény. 7) Fel kell készülni arra, hogy a hazai, az EU-s és a globális szintű zöld pénzügyi kezdeményezések is gyorsan átalakíthatják a hazai pénzügyi piacokat.⁶⁶⁵

⁶⁶³ Lsd.: <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/penzugyi-stabilitasi-jelentes> (Letöltve: 2023.01.06.)

⁶⁶⁴ Lsd.: <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/fintech-es-digitalizacios-jelentes> (Letöltve: 2023.01.06.)

⁶⁶⁵ Lsd.: MNB Zöld pénzügyi jelentés – Helyzetkép a magyar pénzügyi rendszer környezeti fenntarthatóságáról. 2021. március. (Letöltve: 2023.01.06.)

A TCFD-jelentés („Az MNB klímaváltozással kapcsolatos pénzügyi jelentése”) pedig a tavalyi évben, 2022-ben jelent meg először, és amint azt a vonatkozó fejezetben a TCFD-jelentésekről leírtuk, a klímakockázatokkal foglalkozik. Célját tekintve a dokumentum vezetői összefoglalója a következőt írja: „Az MNB egyik fő célja ezzel a jelentéssel (a saját operáció vizsgálata mellett), hogy pénzügyi eszközeinek minél szélesebb köréről, illetve a kapcsolódó klímakockázati szempontokról tudjon tájékoztatást adni. Az MNB hosszú távú célja, hogy teljes eszközállományáról klímakockázati riportot készítsen. Rövid távon elsősorban az adatelérésben meglévő korlátok miatt az MNB a teljes eszközállománya szempontjából reprezentatív, de nem teljeskörű lefedettséggel rendelkező jelentést készít.”⁶⁶⁶

Összességében az MNB nem mutat elmaradást social media és reporting területeken az európai uniós felügyelet szereplőihöz képest, sőt a reporting tevékenysége tárgyi spektrumát tekintve meg is haladja utóbbi szintjét.

V.4. KÖVETKEZTETÉSEK

A magyar tagállami szinten – elsősorban a vizsgált pénzügyi szabályozási és felügyeleti területen – azon soft power elemek, amelyeket korábban az európai uniós szupranacionális szint vonatkozásában mutattunk be, eltérő mértékben vannak jelen.

Ami a *soft law* kérdését érinti, összevetésben a szupranacionális szinttel, általános jelleggel vonható le a következtetés, hogy a *soft law*-nak közel sincsen akkora hagyománya és kultúrája hazánkban, mint a nemzetközi térben, az európai uniós szabályozásban, vagy egyes (más) nemzetállamok belső jogában.

Ami az MNB által alkalmazott *soft law*-t illeti, az a legnagyobb részben az ESA-k által kibocsátott *soft law*-t jelenti. Ezen iránymutatásokat és ajánlásokat – megfelelően az ESA-rendeleteknek – az MNB Pénzügyi Stabilitási Tanácsa adja ki tagállami *soft law* formájában, amely azonban a hatósági gyakorlat keretében a jogi kötőerő formális hiánya ellenére számonkérhető. Kimondottan nagy tagállami autonómiáról így sem formai, sem tartalmi értelemben nem beszélhetünk e téren.

Az MNB *soft law* azon része, amely nem ESA eredetű, az alapvetően marginális, vagy természetét tekintve nem teljesen illeszkedik a dolgozat által vizsgált területbe – ilyennek

⁶⁶⁶ Lsd.:Az MNB klímaváltozással kapcsolatos zöld pénzügyi jelentése. 2022. március. (Letöltve: 2023.01.06.)

tekintendők többek között a Pénzügyi Békéltető Testület által kiadott, tulajdonképpen annak döntéseit összegző ajánlások.

A *stratégiai kommunikáció* tekintetében azt lehet megállapítani, hogy bár az MNB-hez, illetve annak vezetőihez nem kötődnek olyan súlyú megnyilvánulások, mint az uniós vezetők esetében, az MNB azért aktívan kommunikál. Sok tekintetben, különösen a pénzügyi felügyeleti kommunikáció esetében nem érhető tetten az intézményi kommunikációtól markánsan elváló vezetői stratégiai kommunikáció. Az MNB social media jelenléte sokrétű, kimondottan igyekszik a jövő generációinak megszólítására és képzésére is. Reporting gyakorlata rendkívül szerteágazó, az időszaki jelentések mellett kimondottan sok tematikus jelentést is publikál, a zöld jelentések terén is úttörőnek tekinthető.

A disszertáció egyik kutatási fókuszja az európai uniós tendenciák hatása a magyar közigazgatásra, elsősorban az ügynökség-típusú szervekre. Ebben a tekintetben az MNB speciális szereplőnek számít, hiszen a magyar alkotmányjogi és közigazgatási szervezeti jogi keretek között kell működnie. Ebből a szempontból magas szintű autonómiával rendelkező szereplő, amelyre az uniós tendenciák részben hatottak csak ki. Monetáris szerepköre is alkotmányjogi szinten rendezett, prudenciális felügyeleti szerepköre pedig a 2010-es évek elejének változásaihoz kapcsolódik. Így párhuzamba állítható a Bankunió létrejöttével, amikor is a jegybanki szerepkörrel rendelkező EKB jutott további prudenciális felügyeleti hatáskörökhöz. Ugyanakkor az MNB szabályozási lehetőségei a magyar alkotmányjog keretei között az EKB-hoz hasonlóan kevésbé korlátozottak, ellentétben az EBA-val, amelyet a hatáskör-átruházás doktrínája máig köt. Emellett pedig a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerének részeként az MNB szabályozási lehetőségei különösen a soft law általi szabályozás terén az uniós pénzügyi felügyeleti ügynökségek (elsősorban az ESA-k) által meghatározott.

VI.

A KRIPTOVALUTÁK KÖRÜLI DILEMMÁK

VI.1. A KRIPTOVALUTÁK JELENTETTE ÚJ KIHÍVÁSOK AZ EU SZINTJÉN

Az egyik legaktuálisabb pénzügyi szabályozási kihívás a kriptovaluták elterjedése. Ennek okán elkerülhetetlen annak megválaszolása, hogy a kriptovaluták mennyiben maradjanak a piaci önszabályozás tárgyai, vagy mennyiben van szükség tagállami vagy uniós szintű szabályozó és felügyeleti szerepkörök létrehozatalára.

A *kriptovaluták* („*cryptocurrencies*”) a pénzügyi innováció egy egészen új szintjét hozták és hozzák magukkal, mióta az első ilyen, a Bitcoin megjelent 2009 első napjaiban. Az innováció általában kihívásokkal jár, szabályozói szempontból is, és az elmúlt bő egy évtizedben tanúi lehettünk, hogy ez mennyire így van ezen új fizetőeszközök esetében is.

A kriptovaluták természetének megértéséhez szükséges a pénz egyes kategóriáinak egymástól való elválasztása. *Fiat pénz* alatt minden olyan törvényes fizetőeszközt értünk, amelyet egy központi állami szerv bocsát ki, és állami garanciavállalással rendelkezik, illetve amit a polgárok készek elfogadni áruk és szolgáltatások ellenében, mivel jogszabályi fedezettel és ezáltal lakossági bizalommal rendelkezik. Az *elektronikus pénzrendszerben* megmarad az elektronikus és a fedezet nélküli papírpénz (rendeleti/fiat pénz) közötti kapcsolat, mivel az előbbi a fiat fizetőeszköz pénznemét fejezi ki (dollárban, euróban stb.).⁶⁶⁷ A kriptovaluták ezzel szemben *virtuális valuták*, és ebbéli minőségükben elsősorban az elektronikus pénztől kell elhatárolni őket. Virtuális pénznemeknek nevezzük azon nem materiális eszközöket, melyek matematikai algoritmusok alapján keletkeznek. A kriptovaluta működésének célja egy szabályozástól független alternatív platform létrehozása, ahol az átutalások a hagyományos megoldásokhoz képest sokkal gyorsabban és minimális tranzakciós költségekkel történnek, illetve nincs szükség a személyes adatok feltüntetésére. A kriptovaluta egy olyan decentralizált *peer-to-peer* (azaz itt felhasználó-felhasználó közötti, más megközelítésben fogyasztó-fogyasztó közötti) hálózat alapú rendszer, amely központi elszámolási szervezet vagy egyéb közvetítők

⁶⁶⁷ BACSÓ Róbert (2016): *Virtuális valuta mint a modernkori pénzügyi szabályozás kihívása*, Polgári Szemle, 12. évf. 1-3. sz. pp. 244-251.; p. 246

nélkül működik. A működését nem szabályozza nemzeti központi bank, sem semmiféle egyéb intézmény.⁶⁶⁸ (Az ún. „*emissziós monopólium*”, vagyis a pénzkibocsátás joga, és ehhez kapcsolódóan a pénzáramok információs tartalmának elemzése klasszikus jegybanki feladat, amely végső soron az elsődleges jegybanki célra, vagyis az árstabilitás fenntartására és az infláció leszorítására vezethető vissza.⁶⁶⁹)

Mint fentebb említésre került, a legelső – és mind a mai napig a legközismertebb – kriptovaluta-típus a Bitcoin (2009), de számos más szintén jelentős virtuális valuta is létrejött az évek során, a legfontosabbak talán a Litecoin (2011), az Ethereum (2015), a Zcash (2016), és a Monero (2014).⁶⁷⁰

A kriptovaluták egy forradalmi technológián, az ún. *blockchain* mechanizmuson alapulnak. Amint már fentebb említésre került, a jelenség központi problémája a *decentralizáltság*, mivel a blockchain mechanizmus technikai irányítása nem igényel semmilyen centralizáltságot. A blockchain lánc a tranzakcióknak egy fajta főkönyve/adatbázisa (*ledger*), amelyben minden *blokk (block)* egy adatdarabka, amely a *lánc (chain)* által kronologikusan naplózva van.⁶⁷¹ A virtuális valuták lényeges eleme, hogy a tranzakciónál nincs szükség harmadik fél jóváhagyására, mivel a blockchain hálózat által használt szoftver (*verification software*), a hálózaton belül pedig minden számítógép ellenőrzi a tranzakciók láncolatát, és a számítógépek egyénileg hagyják jóvá az aktuális tranzakciót, amely nyomán az adott blokk hozzáadódik a tranzakciós lánchoz, és a tranzakció részévé válik a jóváhagyott nyilvános „főkönyvnek”.⁶⁷²

Ez a fokú decentralizáltság rendkívül veszélyes lehet. A globális pénzpiac eleve olyan likviditással, tőkeerővel és hatalommal bír, hogy gazdasági szempontból az államok nem kérdőjelezhetik meg az autoritását a nemzeti gazdasági politikák kialakítása terén, és itt csak a pénzpiac formálisan szabályozott és ellenőrzött részéről beszélünk.⁶⁷³ Ehhez képest, ahogyan azt fentebb már említettük, a kriptovaluták működését nem felügyeli olyan módon intézmény, illetve

⁶⁶⁸ BACSÓ (2016): p. 245

⁶⁶⁹ LENTNER Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerződési és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest; pp. 188-189

⁶⁷⁰ Bővebben lsd.: REIFF, Nathan (2020): *The 10 Most Important Cryptocurrencies Other Than Bitcoin*. Forrás: <https://www.investopedia.com/tech/most-important-cryptocurrencies-other-than-bitcoin/> (Letöltve: 2020.03.01.)

⁶⁷¹ BROOKES, Averie (2018): *U.S. Regulation of Blockchain Currencies: A Policy Overview*, American University Intellectual Property Brief, 9. évf. 2. sz. pp. 75-104; p. 78

⁶⁷² BROOKES (2018): p. 79

⁶⁷³ PONGRÁCZ Alex (2018a): *A hálózat csapdájában? Globális totalitás*. In: Farkas Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, pp. 41-61; pp. 47-48

hatóság, ahogy a hagyományos pénz esetében igen. (Ez szerencsére már nem teljesen igaz, főleg az USA tekintetében, de úgy tűnik, hogy valamelyest az Európai Unió is törekszik ezen változtatni.) Alapvetően két dolog hiányzik ezen virtuális valuták mögül/fölül: a monetáris politika és a pénzügyi felügyelet. Monetáris politika nélkül nincs árstabilitás, és nincs stabil átváltási árfolyam. Ezért következhetnek be olyan szélsőséges árfolyammozgások, amilyen a Bitcoin esetében 2017 decemberében bekövetkezett, amikor is az USD-vel szemben értéke nagyjából 22%-át veszítette el mindössze öt nap alatt.⁶⁷⁴ A pénzügyi felügyelet hiányának problémája pedig egyértelmű: a pénzügyi felügyeleti és a pénzügyi fogyasztóvédelmi hatóságok hiányában a visszaéléseknek, és azok büntetlenségének kockázata jóval nagyobb.

A világhírű közgazdász, *Nouriel ROUBINI* szerint a virtuális valuták Ponzi-séma típusú pénzügyi piramisok, melyek alapul szolgálnak a feketepiac és a pénzmosás terjedésének.⁶⁷⁵ Véleménye szerint az a jelenség, amit virtuális valutának neveznek, nem képes ellátni a fizetési, a világpénz, a forgalmi, illetve a felhalmozási funkciókat. Kriptovalutával nem határoznak meg áru- és szolgáltatási értéket, ami gátolja annak további elterjedését. Ezenkívül meggyőződése, hogy volatilitásuk miatt semmis a kriptovaluták értékmegőrző képessége is.⁶⁷⁶ Jelen írás szerzője ezt a megközelítést túlságosan radikálisnak tartja, ugyanakkor kétségtelen, hogy a kriptovaluták egyre jobban kapcsolódnak a bűnözéshez is, amely jelenségről alább fogunk bővebben szót ejteni.

A szabályozási problémák közül a logikai sorrendben elsőként említendő a fentebb már említett monetáris politika, pénzügyi felügyelet és pénzügyi fogyasztóvédelem kérdésköre. Ezek közül a monetáris politika az illuzórikus kategóriába esik, tekintettel arra, hogy a kriptovaluták decentralizált voltával az nem összeegyeztethető. A másik két terület esetében azonban létezik jó gyakorlat. Ilyen az Amerikai Egyesült Államok szabályozói gyakorlata, amelynek köszönhetően 2018-ban már több hatóság, így a *Securities Exchange Commission (SEC)*, a *Commodity Futures*

⁶⁷⁴ MORRIS, David Z. (2017): *Bitcoin Price Drops 22% in Four Days As Infighting Goes Public*. Forrás: <http://fortune.com/2017/12/21/bitcoin-price-drops-infighting/> (Letöltve: 2020.03.01.)

⁶⁷⁵ ROUBINI, Nouriel: *So Bitcoin isn't a currency*, Forrás: <https://twitter.com/Nouriel/status/442725510423248897>, (Letöltve: 2020.03.01.) idézi: BACSÓ (2016): pp. 248

⁶⁷⁶ ROUBINI, Nouriel: *So Bitcoin isn't a currency*, Forrás: <https://twitter.com/Nouriel/status/442725510423248897>, (Letöltve: 2020.03.01.) idézi: BACSÓ (2016): p. 248

Trading Commission (CFTC), az *Internal Revenue Service (IRS)* és a *Department of Treasury* is erős piacfelügyeleti hatáskörökkel és eszközökkel rendelkezett a kriptovaluták tekintetében.⁶⁷⁷

Igaz, a fogalmi alapok tekintetében vannak különbségek az egyes szervek között. A *SEC* a kriptovalutákat értékpapírként („*securities*”) definiálja, és ennek megfelelően megköveteli, hogy a kibocsátás és a tranzakciók a vonatkozó szabályozás – így különösen az 1933-as *Securities Act* és az 1934-es *Securities and Exchange Act* – előírásainak megfelelően történjenek. A *CFTC* viszont inkább árucikként („*commodities*”) tekint rá, ennek megfelelően az 1936-os *Commodity Exchange Act* hatálya alá sorolja. Az *IRS* a tőkenyereség-adó tárgyaként megjelenő vagyontárgyként azonosítja. A *Department of Treasury* – hasonlóan a szövetségi bíróságokhoz – hajlamos a leginkább pénzként elfogadni.⁶⁷⁸ Ez a fajta fogalmi pluralitás az egységes definíció hiányára – amelyen egyébként az USA jegybankjaként működő *Federal Reserve (FED)* egy munkacsoportja már dolgozik⁶⁷⁹ – vezethető vissza. Álláspontom szerint mindenképpen pozitívumként értékelendő, hogy az USA ebben az esetben inkább a túlszabályozás, mint az alulszabályozás irányába mozdult el, amikor is a fogalmi bizonytalansággal szembesült. Emellett a *SEC* értelmezése rámutat arra az Európai Unióban is megjelenő kérdésre, hogy lehet-e a kriptovalutát értékpapírként felfogni, és ha igen, akkor milyen feltételek fennállása esetén.

A fenti, pénzügyi jogi, illetve *regulatory-fókuszú* kérdések mellett a másik megkerülhetetlen terület a kriptovaluták és a bűnözés összefüggése nyomán megjelenő szabályozási igény. Miért vált ennyire evidenssé, hogy ez az összefüggés fennáll? COMBEN öt olyan tényezőt/körülményt azonosít, amelyek a leginkább vonzóvá teszik a kriptovalutákat a bűnözők számára. Az első az *anonimitás (illúziója)*, a második a *Silk Road (Selyemút)* nevű online feketepiac, a harmadik az úgynevezett *ICO scam* lehetősége, a negyedik a *hacking, phishing, malware* tevékenység lehetősége, és végül az ötödik a *social media scam* lehetősége.⁶⁸⁰

Ami az anonimitást illeti, CRONIN bibliai parafrázisa szerint: „*Aki anonimitás által él, az anonimitás által vesz el.*” Ugyanis a *dark web* anonimitása eleve kétélű kard, hiszen az operátorok sem tudják teljes biztonsággal beazonosítani a klienseiket, és így kiszűrni az esetleges beépülő, kellően képzett nyomozókat, ügynököket, ami jelentősen megnöveli a lebukásuk

⁶⁷⁷ BROOKES (2018): pp. 81-82

⁶⁷⁸ BROOKES (2018): pp. 86-87

⁶⁷⁹ BROOKES (2018): pp. 87-88

⁶⁸⁰ COMBEN, Christina (2018): *Top 5 Reasons Cryptocurrency is a Magnet for Criminals*, cryptomode.com, 2018.10.16.

kockázatát.⁶⁸¹ A *blockchain* tranzakciók pedig nemcsak, hogy mind naplózásra kerülnek, de ezek tranzakciós láncok a nyilvánosság számára is elérhetőek, megtekinthetőek. (Jellemzően erre specializált keresőszoftverek segítségével, ahogyan azt CRONIN is írja. Ilyen szoftver többek között a Blockchain Explorer.⁶⁸²) A kellő hozzáértéssel megvizsgálva egy ilyen tranzakciós láncot hasonlóan jó betekintést lehet nyerni az adott bűnözői kör működésébe, mintha a hagyományos pénzügyi adatokat vizsgálnánk.⁶⁸³ A teljes igazsághoz viszont az is hozzátartozik, hogy mindezen pozitívumok csak az első generációs kriptovalutákra (Bitcoin) igazak feltétel nélkül, időközben ugyanis fejlesztettek ki olyan új generációs típusokat (Monero, Zcash), amelyek különböző informatikai trükkök segítségével igyekeznek meghamisítani és ezáltal visszakövethetlenné tenni a tranzakciós láncot.⁶⁸⁴

Jelen idő szerint az Európai Unió szemben az USA-val a kriptovalutákat csak tervezni szabályozni. Igaz, a vonatkozó rendelettervezet már aránylag kidolgozott állapotban van. Az uniós joggyakorlat megelőzte a jogalkotót. Az Európai Unió Bírósága 2015. október 22-én a *Hedqvist-ügyben* kimondta, hogy kriptovaluta vásárlása hagyományos fizetőeszköz ellenében ugyan ellenérték fejében vett szolgáltatásnak minősül, az ilyen tranzakciók mégis mentességet élveznek a hozzáadottérték-adó fizetési kötelezettség alól.⁶⁸⁵

Az Európai Bizottság által kiadott „*A közösségi gazdaságra vonatkozó európai menetrend*” COM(2016) 356 final (2016.06.02.) megjelölésű közleményében a Bizottság csupán arra vállalt kötelezettséget, hogy „aktívan megfigyeli” a helyzet alakulását.⁶⁸⁶ Szerencsére a pénzügyi felügyeleti ügynökségek közül az EBA és az ESMA is foglalkozik a kérdéssel. Sajnos azonban komolyabb hatáskörökkel ezen hatóságok sem rendelkeznek még az ügyben, így megfelelő szabályozási eszközök híján az átlagfogyasztó számára a végső konklúzió egyelőre itt is az EBA azon ajánlása marad, hogy lehetőleg mindenki tartózkodjon az ilyen természetű

⁶⁸¹ CRONIN, Matthew J. (2018): *Hunting in the Dark: A Prosecutor's Guide to the Dark Net and Cryptocurrencies*, United States Attorneys' Bulletin, 65. évf., pp. 65-77; pp. 69-70

⁶⁸² Lsd.: <https://support.blockchain.com/hc/en-us/articles/211160663-How-can-I-look-up-a-transaction-on-the-blockchain-> (Letöltve: 2020. 04. 15.)

⁶⁸³ CRONIN (2018): p. 71

⁶⁸⁴ KHARIF, Olga (2018): *Bitcoin is being dropped by criminals in favour of privacy coins like Monero*, independent.co.uk, 2018.02.01.

⁶⁸⁵ C-264/14. („Skatteverket v. David Hedqvist”); ECLI:EU:C:2015:718

⁶⁸⁶ FINCK, Michéle (2018): *Blockchains: Regulating the Unknown*, German Law Journal, 19. évf. 4. sz. pp. 665-692; pp. 675-676

tranzakcióktól.⁶⁸⁷ Ugyanakkor 2019 januárjában az EBA egy szélesebb körű jelentést publikált⁶⁸⁸, és az ESMA-val közösen kérték az uniós jogalkotót egy átfogó szabályozás minél hamarabb történő megalkotására.⁶⁸⁹ Hasonlóképpen nem a kriptovaluták szabályozásának irányába, hanem a blockchain technológia más jellegű (szolgáltatási és igazgatási) felhasználásának elősegítése felé megy el a 2018. április 8-án az EU és Norvégia által létrehozott *European Blockchain Partnership* kezdeményezés, illetve az ennek keretében megjelenő újabb kezdeményezések, mint a *European Blockchain Services Infrastructure* (amely a vonatkozó politikák és szabályozások egymáshoz igazításával egy EU-n belüli határokon átnyúló közszolgáltatás-fejlesztési platform)⁶⁹⁰, vagy a *European Blockchain Observatory and Forum* (amely az innovációt segíti elő⁶⁹¹).⁶⁹²

Természetesen minden szabályozás előfeltétele a szabályozás tárgyának definíciója. Amiből lehet túl sok is – amint azt fentebb láttuk az USA különböző hatóságainak a kriptovalutákra vonatkozó eltérő, egy koherens jogrendszeren belül egymást kizárónak is mondható értelmezéseinél, hiszen nem lehet valami egyszerre pénz, értékpapír és árucikk –, ugyanakkor előfordulhat az is, hogy egyáltalán nincs definíció, mint ahogy azt az Európai Unió esetében tapasztaljuk. Egy definíció megalkotásához megfelelő kiindulási alap lenne a tágabb értelemben vett szakirodalom. WAMBA és társai 2018-as írásukban összesen 38 darab definíciót sorolnak fel különböző szerzőktől, egészen 2008-ra visszamenőleg, és ezek a definíciók nem is magára a kriptovalutára, hanem a legismertebb kriptopénzre, a Bitcoinra vonatkoznak.⁶⁹³ Vagyis alapvetően bőven lenne „alapanyag” egy megfelelően letisztult definíciónak az akár kompiláció általi megalkotásához.

⁶⁸⁷ BACSÓ (2016): pp. 247-248

⁶⁸⁸ Lsd.: *EBA reports on crypto-assets*. (2019) <https://eba.europa.eu/-/eba-reports-on-crypto-assets> (Letöltve: 2020.03.01.)

⁶⁸⁹ Lsd.: AVAN-NOMAYO, Osato (2019): '*EU-level action needed*' for cryptocurrency, says European Banking Authority. <https://bitcoinist.com/eu-banking-authority-cryptocurrency/> (Letöltve: 2020.03.01.)

⁶⁹⁰ Lsd.: *The European Blockchain Services Infrastructure is on its way*. (2019) <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/2019/09/25/The+European+Blockchain+Services+Infrastruct+is+on+its+way> (Letöltve: 2020.04.15.)

⁶⁹¹ Lsd.: <https://www.eublockchainforum.eu/about> (Letöltve: 2020.04.15.)

⁶⁹² Lsd.: *Blockchain Technologies* (2020), <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/blockchain-technologies> (Letöltés: 2020.03.01.)

⁶⁹³ WAMBA, Samuel Fosso – KAMDJOU, Jean Robert Kala – BAWACK, Ransome Epie – KEOGH, John G. (2018): *Bitcoin, Blockchain, and FinTech: A Systematic Review and Case Studies in the Supply Chain*. Production Planning and Control, [megjelenés alatt], Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3281148 (Letöltve: 2020.03.01.) pp. 1-54; pp. 2-5

Meglepő módon még leginkább a kriptovalutának az értékpapírként való értelmezésére van felkészülve az EU, elsősorban a fentebb már tárgyalt *Initial Coin Offering (ICO)* kapcsán. Ugyanis már rendelkezésre áll az általános tőkepiaci szabályozás, illetve az *Initial Public Offering (IPO)* vonatkozó szabályozásához egy másodlagos jogforrásokból álló szabályozási keret, annak az *ICO-ra* való alkalmazhatósága körül azonban még vannak kérdőjelek. A szakirodalom álláspontja szerint alapvetően ajánlott volna, hogy a Bizottság az ún. *Tájékoztatási Rendelet*⁶⁹⁴ keretében speciális szabályok megalkotását kezdeményezze a nyilvános vételi ajánlatra vonatkozó szabályozás körében.⁶⁹⁵

Ugyanakkor a *MiFID II irányelv*⁶⁹⁶ már most is érinti az ICO-k számos aspektusát (mint amilyen a tokenek terjesztése, kereskedési platformok) azon tagállamokban, amelyek annak rendelkezéseit már teljesen átültették tagállami jogukba. Az irányelv preambuluma 13. pontjában olvasható első mondat alapján: „Átfogó szabályozási rendszert kell létrehozni a pénzügyi eszközökkel folytatott ügyletek végrehajtására, függetlenül az ezen ügyletek végrehajtásánál alkalmazott kereskedési módszerektől, annak érdekében, hogy biztosítani lehessen a befektetői ügyletek végrehajtásának kiváló minőségét, és a pénzügyi rendszer egységét és általános hatékonyságát.” (Itt a hangsúly a kereskedési módszerektől független szabályozás igényén van.) Emellett amint az ICO-t *crowdfunding*, vagy egyéb befektetési tevékenység céljára használják, meg kell feleljen a vonatkozó befektetési szabályozásnak, úgymint a UCITS⁶⁹⁷ és az AIFM⁶⁹⁸ irányelveknek, az EMIR rendeletnek⁶⁹⁹ és a mindenkor uniós pénzmosás elleni szabályozásnak (lsd. alább).⁷⁰⁰

⁶⁹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2017. június 14-i 2017/1129/EU rendelete az értékpapírokra vonatkozó nyilvános ajánlattételkor vagy értékpapíroknak a szabályozott piacra történő bevezetésekor közzeendő tájékoztatóról és a 2003/71/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. („Tájékoztatási Rendelet”)

⁶⁹⁵ HACKER, Philipp – THOMALE, Chris (2018): *Crypto-Securities Regulation: ICOs, Token Sales and Cryptocurrencies under EU Financial Law*. European Company and Financial Law Review, 15. évf. 4. sz. pp. 645-696; pp. 692-693

⁶⁹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. május 15-i 2014/65/EU irányelve a pénzügyi eszközök piacairól, valamint a 2002/92/EK irányelv és a 2011/61/EU irányelv módosításáról. („MiFID II irányelv”)

⁶⁹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2009. július 13-i irányelve az átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozásokra vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról. („UCITS irányelv”)

⁶⁹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2011. június 8-i irányelve az alternatív befektetési alap-kezelőkről, valamint a 2003/41/EK és a 2009/65/EK irányelv, továbbá az 1060/2009/EK és az 1095/2010/EU rendelet módosításáról. („AIFM irányelv”)

⁶⁹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2012. július 4-i 648/2012/EU rendelete a tőzsdén kívüli származtatott ügyletekről, a központi szerződő felekről és a kereskedési adattárakról. („EMIR rendelet”)

⁷⁰⁰ HACKER – THOMALE (2018): pp. 667-668

Kiemelten fontos témánk szempontjából az EU legfrissebb, *ötödik pénzmosás elleni irányelve*.⁷⁰¹ Amint arra MEZEI is rámutat, a jogszabály először határozza meg a „*virtuális fizetőeszköz*” fogalmát: „*digitális értékmegjelenítés, amelyet nem központi bank vagy közigazgatási szerv bocsát ki vagy garantál, nem feltétlenül kapcsolódik rendeleti pénzekhez, és nem rendelkezik rendeleti pénz vagy pénz jogi státuszával, de természetes vagy jogi személyek elfogadják csereértékként, valamint elektronikusan átutalható, tárolható és lehet vele elektronikusan kereskedni*” (3. cikk 18. pont), valamint ehhez kapcsolódóan a „*letétkezelő pénztárca-szolgáltató*” fogalmát: „*olyan szervezet, amely ügyfelei nevében virtuális fizetőeszközök tartására, tárolására és átutalására szolgáló kriptográfiai magánkulcsok megőrzésével kapcsolatos szolgáltatást nyújt*” (3. cikk 19. pont).⁷⁰²

MEZEI az irányelv legfontosabb újításaiként a következőket emeli ki. A fentebb definiált szolgáltatók képesek a kriptográfiai kulcsok birtokában a regisztrált ügyfeleket beazonosítani, és azok tranzakcióinak adatait a hatóságok részére továbbítani. Ez kifejezetten azért hasznos, mert lehetővé teszi, hogy ezen információk a felügyeleti szerv nélkül működő decentralizált eszközök alkotta piacon is hozzáférhetővé váljanak szüksége esetén.⁷⁰³

A szolgáltatók mellett kötelesek („*know your customer – KYC*”) jelleggel minél több adatot begyűjteni az ügyfeleikről a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása kockázatának csökkentése érdekében. A tagállamok felelőssége a virtuális valuták és rendeleti pénzek közötti átváltást nyújtó szolgáltatók, valamint a letétkezelő pénztárca-szolgáltatók nyilvántartásba vételének biztosítása. A virtuális valuták egymás közötti átváltását biztosító szolgáltatókra, a kriptotőzsdékre és a kereskedési platformokra nem terjed ki az irányelv hatálya. Az irányelv emellett nem oldja meg a fenti szolgáltatók igénybevétele nélkül végzett tranzakciók anonimitásából eredő problémákat.⁷⁰⁴ Az irányelv átültetési határideje 2020. január 10. volt, a Bizottság ezt követően 2022. január 11-ig, majd onnantól háromévente jelentést készít a végrehajtásról, ami lehetőséget nyújt az esetleges jogalkotási javaslatok benyújtására is.⁷⁰⁵

⁷⁰¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2018. május 30-i 2018/843/EU irányelve a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK és a 2013/36/EU irányelv módosításáról. („ötödik pénzmosás elleni irányelv”).

⁷⁰² MEZEI (2019): pp. 83-84

⁷⁰³ MEZEI (2019): pp. 83-84

⁷⁰⁴ MEZEI (2019): p. 84

⁷⁰⁵ MEZEI (2019): pp. 84-85

A kriptovaluták szabályozása az Európai Unióban összességében hiányos. Ezen eszközök decentralizált természete, valamint a felhasználókat és a tranzakciókat – legalábbis részben – fedő anonimitás persze egyáltalán nem könnyíti meg egy hatékony felügyeleti rendszer létrehozását, ugyanakkor ez a jövőben valószínűleg elkerülhetetlen lesz. Pozitív példaként kell értékelni az olyan fejleményeket, mint az ötödik pénzmosás elleni irányelv, amely legalábbis a saját tárgyi hatályán belül alkalmazható definíciókat is alkotott, és a jelenséget annak decentralizált természete tudatában próbálja kezelni. A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni harc azonban csak egy a jelenséggel kapcsolatban felmerülő kihívások közül. Mindenképpen szükséges lenne valamilyen szervezeti keretet létrehozni a terület felügyeletéhez. Pénzügyi felügyeleti és pénzügyi fogyasztóvédelmi szempontból talán az EBA és az ESMA mint bankpiaci és értékpapírpiaci ügynökségek lennének a legalkalmasabbak – az ESMA különösen azért is, mert az ICO-k kapcsán láthatóan egy fajta értékpapírjogi szabályozási igény megjelent.

Ugyanakkor nem lehet elhallgatni, hogy egy kodifikációs folyamat folyik az Európai Unióban e téren, amely 2019-ben kezdődött meg, és jelenleg, 2022-ben is csak egy *rendelettervezet*⁷⁰⁶ formájában létezik. Ennek a három fő vonala a 1) fogyasztó- és befektetővédelem; 2) a tranzakciók ökológiai, valamint karbonlábnyomával kapcsolatos információ-szolgáltatási kötelezettségek; és 3) a fentebb írottak logikus folytatásaként a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni fellépés lennének. Ennek a rendeletnek az elfogadása – az időpont tekintetében – bizonytalan.

Az új szabályoknak köszönhetően a kriptoeszköz-szolgáltatóknak egyrészt szigorú követelményeket kell majd betartaniuk a fogyasztók virtuális pénztárcájának védelme érdekében, másrészt pedig felelősségre vonhatók lesznek abban az esetben, ha elveszítik a befektetők kriptoeszközeit. A kriptoeszközpiac szereplőinek információkat kell majd nyújtaniuk az eszközök környezeti és éghajlati lábnyomára vonatkozóan. Az ESMA szabályozástechnikai standardtervezeteket fog kidolgozni a legfontosabb káros környezeti és éghajlati hatásokkal kapcsolatos információk tartalmára, módszertanára és megjelenítésére vonatkozóan. A pénzmosás szempontjából egyrészt az EBA-nak nyilvánosan elérhető nyilvántartást kell majd

⁷⁰⁶ Lsd.: Javaslat - Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a kriptoeszközök piacairól és az (EU) 2019/1937 irányelv módosításáról; Brüsszel, 2020.9.24. COM(2020) 593 final; 2020/0265(COD). Valamint lsd.: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/30/digital-finance-agreement-reached-on-european-crypto-assets-regulation-mica/> (Letöltve: 2022.10.16.)

vezetnie az előírásoknak nem megfelelő kriptoeszköz-szolgáltatókról. Másrészt a tervek szerint létrehozandó új uniós pénzmosás elleni ügynökséget (Anti-Money Laundering Authority – AMLA) fogják további hatáskörökkel felruházni a kriptoeszköz-szolgáltatók közvetlen felügyeletével kapcsolatban.⁷⁰⁷

VI.2. A KRIPTOVALUTÁK JELENTETTE ÚJ KIHÍVÁSOK MAGYARORSZÁGON

Magyarországon a legnagyobb problémát ezen a területen az jelenti, hogy – a világon nem egyedülállóan – a pénzügyi felügyeleti és pénzügyi fogyasztóvédelmi hatóságok nem rendelkeznek a megfelelő hatáskörökkel a kriptovaluták piacának ellenőrzésére és felügyeletére. A Magyar Nemzeti Bank által kiadott 2017-es *Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Jelentés* ezt explicite kijelenti a dokumentum több pontján is: „Mindezek mellett a tőkepiacon továbbra is kiemelt kockázatot jelentenek azon befektetés formák, illetve tevékenységek, amelyek nem tartoznak sem az MNB, sem valamely külföldi hatóság felügyeleti hatáskörébe. Az MNB több alkalommal figyelmeztetett a világhálón népszerűsített, jogilag szabályozatlan rendszerben működő virtuális fizetőeszközök (más néven kriptovaluták) és az azokon alapuló származtatott termékek kockázataira. Tekintettel arra, hogy a kriptovaluták nem tartoznak egyetlen jegybank vagy hatóság felügyelete alá sem (az MNB nem engedélyezi vagy regisztrálja őket, így rendkívül magas kockázattal járhatnak, ugyanis hiányoznak a megfelelő felelősségi, garanciális és kárviselési szabályok, amelyek visszaélés esetén védenék a fogyasztók érdekeit. Az ilyen eszközöknek nem egy kötelezettségekkel és felelősséggel rendelkező intézmény a kibocsátója, hanem a felhasználók közössége. Ha a nyilvántartásokban vagy a tranzakció lebonyolításában probléma adódik, a felhasználók számára egyetlen intézmény sem garantálja az ügylet lebonyolítását, vagy az ügyfélkárok megtérítését.”⁷⁰⁸

Még a legfrissebb, 2022-es Biztosítási, pénztári, tőkepiaci kockázati és fogyasztóvédelmi jelentés is az MNB hatáskörének hiányát hangsúlyozza, valamint a kockázatokat amelyek ezen eszközökkel járnak, és elkerülésre biztatja a fogyasztókat. Ugyanakkor a gondolatmenet itt már valamelyest optimistább gondolatokkal zárul: „*De a digitális megoldások (pl. kriptoeszközök,*

⁷⁰⁷ Lsd.: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/06/30/digital-finance-agreement-reached-on-european-crypto-assets-regulation-mica/>; valamint <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/06/29/new-eu-authority-for-anti-money-laundering-council-agrees-its-partial-position/> (Letöltve: 2023.01.08.)

⁷⁰⁸ A Magyar Nemzeti Bank 2017-es Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Jelentése. <https://www.mnb.hu/letoltes/fogyasztove-delmi-jelente-s-2017-hun-0605.pdf> (Letöltve: 2020.04.01.); 10. o.

mesterséges intelligencia stb.) uniós szabályozása folyamatban van és 2025 környékén alkalmazandóvá válik. Amennyiben az Országgyűlés úgy dönt, hogy az MNB-nek kell ellátnia ezen megoldások felügyeletét, úgy a Felügyelet [az MNB] rendelkezésére fognak állni olyan eszközök, amelyekkel meg tudja akadályozni az engedéllyel nem rendelkező, vagy tisztességtelenül működő szolgáltatók tevékenységét, ezzel is fokozva a fogyasztóvédelmet.”⁷⁰⁹

Magyarország *fintech stratégiája*⁷¹⁰ is a pénzügyi innováció egyéb aspektusaival (a teljesség igénye nélkül ilyen az azonnali fizetés, az elektronikus fizetési rendszerek, a standardizáció nemzetközi szintje, az adózási környezet, a versenyképesség fejlesztése) foglalkozik, a kriptovalutákkal nem. Emellett nem foglalkozik a kriptovalutákkal az először 2020 áprilisában megjelent, és inentől terv szerint évente megjelenő *Fintech és Digitalizációs Jelentés* sem. Utóbbi célja három terület vizsgálata: „Először rövid áttekintést adunk a digitalizációs folyamatokat és a globális FinTech szektort érintő fontosabb nemzetközi fejleményekről. Ezt követi a hazai FinTech szektor nyilvánosan elérhető adatokon alapuló átfogó elemzése. Végül a hazai bankok körében elvégzett digitalizációs felmérés eredményeit foglaljuk össze, kiemelve azokat a területeket, ahol akár belső fejlesztések, akár FinTech cégekkel való partneri együttműködések segítségével előrelépés lehetséges a jobb és könnyebben elérhető, versenyképesebb digitális pénzügyi szolgáltatások biztosítása tekintetében.”⁷¹¹

Láthatjuk tehát, hogy a magyar intézményi/hatósági környezet állapota korántsem megnyugtató, ha kriptovalutával kapcsolatos problémáról, jogsértésről van szó. A helyzet nyilvánvalóan a jogalkotó minél előbbi közbelépését kívánja meg. Leginkább egy, a virtuális valutákra is teljes egészében kiterjedő pénzügyi felügyeleti rezsim megalkotására lenne szükség, és ezt nyilvánvalóan nem könnyíti meg az a cikk elején ismertetett körülmény, hogy az európai uniós jogalkotó is jelentős lemaradásban van.

VI.3. KÖVETKEZTETÉSEK

A kriptovaluták a 2008-as válság utáni pénzügyi világ egyik legdinamikusabban fejlődő, leginnovatívabb területe. A nemzetállami / szupranacionális szabályozás nehezen ragadja meg a

⁷⁰⁹ Lsd.: MNB Biztosítási, pénztári, tőkepiaci kockázati és fogyasztóvédelmi jelentés, 2022. Elérhető:

<https://www.mnb.hu/letoltes/kocka-zati-jelente-s-2022-hun-0825.pdf> (Letöltve: 2023.01.08.); pp. 134-135

⁷¹⁰ A Magyar Nemzeti Bank FinTech Stratégiája. <https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-fintech-strategia-final.pdf> (Letöltve: 2020.04.20.)

⁷¹¹ A Magyar Nemzeti Bank 2020-as Fintech és Digitalizációs Jelentése. <https://www.mnb.hu/letoltes/fintech-es-digitalizacios-jelente-s-final.pdf> (Letöltve: 2020.04.20.)

kriptoaluták szabályozási tárgykörét – hasonló bár más természetű dilemma lejátszódott a devizahitelezés kérdésével összefüggésben is. Piacszabályozási szempontból a kriptoaluták elterjedése jelentős kihívást jelent a piacfelügyelet számára is. Ebben a tekintetben az USA előbbre jár mint az Európai Unió és Magyarország, hiszen ott bizonyos kodifikációs folyamatok évekkal hamarabb indultak el.

A legfőbb szabályozáspolitikai dilemma a kriptoeszközök decentralizált jellegéből adódóan a monetáris politika és a pénzügyi felügyelet hiánya. Ezt erősíti – legalábbis az EU-ban jelenleg – az alulszabályozottság. Ugyanakkor az uniós jogalkotó egy rendelettervezetet már közzétett, amely szerencsés esetben 2023-ban elfogadásra kerül. A tervezet három legfőbb beavatkozási pontja a pénzügyi fogyasztóvédelem, a tranzakciók ökológiai lábnyomának csökkentése és a kriptoeszközökkel összefüggő pénzmosással kapcsolatos kihívások kezelése. Nem meglepő módon a tervezet legfőbb piacszabályozási és piacfelügyeleti hatásköröket a már működő uniós pénzügyi felügyeleti ügynökségekre (ESA-k), valamint a nemsokára létrejövő pénzmosás elleni ügynökségre (AMLA) delegálja. Tagállami szabályozás hiányában az MNB is az említett rendelet, és a minden bizonnyal a területen megjelenő ESA soft law kereti között tudja majd a kérdéskört szabályozni.

VII.

A KÖVETKEZTETÉSEK ÉS A HIPOTÉZISEK VIZSGÁLATA

VII.1. A DOLGOZAT MEGÁLLAPÍTÁSAI ÉS A HIPOTÉZISEK BIZONYÍTÁSA

A 2008-ban megindult gazdasági-pénzügyi válság nyomán a gazdaság szabályozás területén a neoliberais paradigma helyét az állami beavatkozásba és az erős intézményekbe bizalmat helyező institucionalista megközelítések vették át. A piacközpontú New Public Management-től való eltávolodás jellemezte ezt az időszakot, valamint a neo-weberi állammodell felé való fordulás. Az institucionalista megközelítés a közigazgatás gyakorlatában különféle szervtípusokban testesül meg. Kiemelt fontosságú az ügynökség-típusú szervek megerősödése, valamint az ún. ügynökségesedés felerősödése, melynek definiálása a szakirodalom által történt meg. A dolgozat igyekezett ezt a lehető legtágabb értelemben kezelni, bemutatva különböző fogalmi megközelítéseket az angolszásztól az európai uniós és magyar definíciókig. Egyfajta közös pontként megállapítható, hogy az ügynökségek relatív autonómiával bíró, szakértői jellegű, adott szakpolitikai ágazathoz kötődő piacsabályozási és piacfelügyeleti szervek. Az ügynökségesedés pedig ezek számának növekedését és hatásköreik megerősödését jelenti.

Ez egyértelműen megfigyelhető volt a 2008-ban indult válság kezelése során. Hiszen a piaci önsabályozás egyértelműen nem tudta kezelni a technikailag egyre bonyolultabbá váló viszonyokat, egyúttal az uniós integrációval regionális és a pénzügyi globalizációval globális szinten is jelentkező problémákat. A magyar ügynökségek fejlődési modellje az alkotmányos rendszerváltást követően gyorsult fel, erre a tendenciára értelem szerűen a jogi és közigazgatási keretek változása hatott ki alapvetően, de elmondható, hogy a relatív autonómiával bíró, szakértői jellegű, adott szakpolitikai ágazathoz kötődő piacsabályozási és piacfelügyeleti szervek száma és szerepe – hasonlóan az Európai Unióhoz – növekedett.

A 2008-as válságot megelőzően is jellemző volt, hogy az Európai Unió több esetben is a közös, majd belső piac szabályozási kihívásaira, illetve egyéb piaci kudarcokra újabb ügynökségek létrehozásával, vagy a már meglévők hatásköreinek átalakításával reagált. Ez a tendencia illeszkedik az *uniós jog közvetlen végrehajtásának* erősödéséhez, amelynek keretében az EU saját jogát egyre inkább saját szervei és intézményei által hajtja végre. Ez elkerülhetetlenül alakítja át a tagállami (közvetett) végrehajtáshoz fűződő viszonyt is, hiszen ezzel az EU az egységes szabályozás mellett az egyre inkább egységes végrehajtás irányába is elmozdul. A pénzügyi területen az elmúlt bő egy évtizedben végbement ügynökségesedés abból a szempontból különleges és egyedi, hogy a korábbiakhoz képest ezen a területen számtalan újfajta ügynökség jelent meg (banki, tőkepiaci, biztosítási területeken). A 2008-as válság, majd az eurozóna válság kezeléseként létrehozott Európai Bankunió szervezetrendszere tovább erősítette ezt a tendenciát a funkcionálisan ügynökségnek tekinthető Európai Központi Bank prudenciális felügyeleti hatáskörökkel való felruházásával, valamint a szanalási ügynökség létrehozásával. A legújabb idők szabályozási kihívásai pedig várhatóan egy pénzmosás elleni uniós ügynökség felállítását teszik szükségessé. A pénzügyi válságkezelés Magyarországon is elvezetett a jegybank csúcsszervvé válásához, így az MNB a monetáris politika mellett a prudenciális felügyeleti szerepkör ellátásáért is felel.

Az uniós jog közvetlen és közvetett végrehajtásának rendszerében az EU ügynökségei máig egyfajta idegen testnek számítanak. Az Európai Unió Bíróságára (korábban Európai Bíróság) hárult az a feladat, hogy az ügynökségek iránti növekvő igények mentén tisztázza hogy ezek fellépésének melyek a konkrét keretei és korlátai. A több évtizedes ítélkezési gyakorlatban kialakított hatáskör-átruházási doktrína lényege, hogy az ügynökségi fellépés korlátozott lehet csak. Ez kezdetben jelentette az önálló (széleskörű mérlegelést magában hordozó) szakpolitikai döntés, majd az önálló (normatív, egyedi) döntés meghozatalának korlátozását. Az utóbbi években sem jutott ez a dilemma nyugvópontra, hiszen éppen az ügynökségek által kibocsátott szabályozói aktusok (soft law dokumentumok) felülvizsgálatáról kellett az EUB-nak állást foglalni.

A bemutatott hatáskör-átruházási doktrína korlátai indokolták, hogy a pénzpiaci felügyelet és szabályozás olyan eszközeit vizsgáljuk meg, amelyek a klasszikus értelemben vett soft power részét képezik. A soft power alapvetően politikatudományi fogalom, azon belül is a nemzetközi kapcsolatok területéről ered. Ez a fajta puha hatalomgyakorlás a nemzetközi térben azt a

jelenséget írja le, amikor egyik ország ráveszi a másikat arra, hogy ugyanazt akarja amit ő, ezzel szemben a kemény vagy parancsoló hatalom(gyakorlás) (*hard power*) utasításokon keresztül éri el célját. Az európai uniós soft power külső és belső dimenzióval bír, a belső dimenzió szabályozáspolitikai szempontú jelenség. Ennek legfontosabb eleme a soft law, amely a Római Birodalomtól az Európai Unió legfrissebb jogintézményeiig jelen volt és van.

A európai uniós soft law elsősorban az elsődleges jog által meghatározott másodlagos jogforrások közül formális jogi kötőerővel nem rendelkező különböző formákat jelenti (ajánlás, vélemény), de vannak egyéb soft law dokumentum formák is. Ez a fajta alakú pluralitás a soft law alapú szabályozás egyik lényegi pontja, hiszen szabályozási rugalmasságot és egyfajta kötetlenséget is biztosít. Az már más kérdés, hogy ez szabályozási területenként eltérő alkalmazási jellemzőket szült, másrészt jogvédelmi dilemmákhoz vezet.

A pénz- és bankpiaci terület olyan, ahol a soft law és hard law egymást kiegészítve tölti be szabályozói funkcióját. A dolgozat központi témáját képező, ügynökségi soft law (az ESA-k által kibocsátott soft law források) a hatáskör-átruházási doktrína megkerülése szempontjából lényegesek. Ezek elsősorban iránymutatások, másodsorban ajánlások, amelyeket a tagállami pénzügyi szabályozás és felügyelet aktorai részére bocsátanak ki, ugyanakkor hatással bírnak a piaci szereplőkre is. Az ESA soft law hatásmechanizmusa erősebb a klasszikus soft law-nál (*comply-or-explain* és *name-and-shame* mechanizmusok és a *compliance table* bevezetése). Másrészt az ESA soft law eszközei tagállamonként eltérő formában jelennek meg, aláírva a válság utáni pénzügyi reform egységes szabályozási célját, valamint jogvédelmi dilemmákat hozva felszínre. Erre mutatott rá az EUB legfrissebb ítélezési gyakorlata, amely az utóbbi években mind az ESA-k mind az EKB soft law eszközeinek megtámadhatóságát kibővítette.

Ez a kibővítés felveti a jogvédelmi keretrendszer újragondolását is. A dolgozat ugyanis bemutatta, hogy az uniós jogalkotó eredeti szándékán túllépve bizonyos kérdésekben az EBA egy fajta soft law eszközök útján történő szabályozási szerepkört vindikál magának. Amennyiben ez a tendencia tovább erősödik, az további jogvédelmi dilemmákat szülhet. A soft law mint a pénzügyi soft power egyik megnyilvánulási formája így fontos, adott esetben egyre fontosabb szerepet tölthet be a pénzügyi szektor szabályozása és felügyelete szempontjából – még ha nem is ellentmondásokról mentesen. Az EKB által kibocsátott soft law (adott esetben az élénkebb kommunikációs gyakorlat okán is) hasonlóképpen több alkalommal képezte bírói felülvizsgálat

tárgyát, bár a hatáskör-átruházási doktrína hiánya miatt kevésbé tarthat igényt a szakirodalom érdeklődésére. Az állandósult válságkezelés korszakában a rugalmasabb szabályozási kereteket biztosító soft law kiterjedtebb ügynökségi alkalmazása így egyszerre kihívás és lehetőség is.

A soft power egy másik, egyre meghatározóbbá váló megnyilvánulási formája kommunikáció. Ezeken belül a disszertáció külön foglalkozik a vezetői stratégiai kommunikációval, a social media jelenléttel és a reporting tevékenységgel. A stratégiai kommunikáción belül a vezetői és az intézményi kommunikáció szükségszerűen összekapcsolódik, de a vezetői kommunikációs teljesítmény függvényében el is válhat egymástól, amelyet a Kisilowski-modell alkalmazásával elemeztünk.

Az elmúlt időszak válságai egyértelműen megmutatták, hogy azok kezelésére a megfelelő és hatékony kommunikációs eszközök alkalmazása akár olyan jelentős kihatással lehet, mint a „kemény” szabályozáspolitikai eszköztár. Ezt mutattuk be a Draghi-féle bazooka speech és a Lagarde-féle 2020. március 12-i nyilatkozat vizsgálatával, amely személyes életpályájuk egy-egy meghatározó momentuma, ugyanakkor el is válik a jegybankári szakértői tevékenységüktől. Mindez jelzi azt is, hogy a szakértői szerv vezetőjeként való fellépés magában foglalja a kommunikációs eszköztár helyes alkalmazását. Az EBA-vezetők részéről ilyen kommunikációs teljesítményt nem láttunk. Az uniós ügynökségek intézményi kommunikációja szükségszerűen alakult át a prudenciális felügyeleti szerepkörök megerősödésével. Ennek meghatározó jövőbeni dilemmája lehet, hogy a szakmai és a szélesebb körű nyilvánosságot ezek a szereplők milyen eszközökkel érhetik el. Utóbbi kérdésre szolgált válaszként a social media és a reporting gyakorlat. Az EBA ezek vonatkozásában is az EKB mögött marad. Az egyre terebélyesedő kommunikációs eszköztár hasonlóképpen nagy potenciállal rendelkezik, mint a soft law általi szabályozás. Ugyanakkor annak jövőbeni megerősödése számos egyéb kihívást is rejthet magában.

A magyar tagállami szinten (pénzügyi szabályozási és felügyeleti területen) az uniós szinten már vizsgált soft power elemek eltérő mértékben vannak jelen. A kontinentális jogrendszer hagyományai okán a soft law egyfajta idegen testként létezik csak. Ugyanakkor a disszertáció által vizsgált területen annak szerepe és jelentősége egyre inkább erősödik. Az MNB soft law kibocsátását nagyrészt az uniós szereplők által kibocsátott soft law átvétele jelenti, amely későbbi jogvédelmi dilemmák alapja lehet. A jegybanki kommunikációs eszköztár is az

uniós szereplőkhöz hasonlóan bővült az elmúlt bő évtizedben. A vezetői stratégiai megnyilvánulások kevésbé markánsak mint az EKB elnökök fentebb kiemelt megnyilvánulásai. Ezzel együtt az MNB kifejezetten aktív a szakmai és a szélesebb körű nyilvánosságot megcélzó csatornákon, így a social media és a reporting területén. Az MNB pénzügyi ügynökségi fellépése egyedüli ágazati csúcsszerveként és a hatáskör-átruházási doktrína hiányában kevésbé korlátozott az uniós ügynökségek (főleg EBA) lehetőségeihez képest, bár a soft law az uniós szint által erősen meghatározott.

A kriptovaluták a legújabb kor egyik legfontosabb pénzügyi szabályozáspolitikai kihívását képezik globálisan és regionális szinten is. Az Európai Unióban még csak szabályozási tervezetekkel találkozunk. A legfőbb szabályozáspolitikai dilemma a kriptoeszközök decentralizált jellegéből adódóan a monetáris politika és a pénzügyi felügyelet hiánya. A jelenlegi kodifikációs folyamatok ismét az ügynökségesedés irányába mutatnak. Ennek megfelelően az uniós jogalkotó az ESA-k hatáskörét kívánja bővíteni, valamint egy újonnan létrehozandó pénzmosás elleni ügynökség (AMLA) is szerepet fog kapni a kriptovaluták szabályozásában és felügyeletében.

A disszertáció hipotéziseit a fenti következtetések tükrében a következőképpen tudom megválaszolni:

H1) Az ügynökségi modell megfelelő a pénzügyi szabályozás és felügyelet hatékony végrehajtására.

Az ügynökségi modell és az ügynökségesedés különbözőképpen zajlott le uniós és tagállami szinten, egymásra is kihatva, de egyéni utakat is bejárva. Ugyanakkor mind az uniós, mind a tagállami szinten a pénzügyi felügyelet és a pénzügyi szabályozás szervezeti válaszai egyértelműen az ügynökségi modell és az ügynökségesedés erősödését támasztják alá.

Az uniós szinten lezajló ügynökségesedés egyik legfontosabb példája a pénzügyi terület, hiszen az elmúlt bő egy évtizedben itt több új szereplő is létrejött, még ha ez a fejlődési ív nem is tekinthető töretlennek. A 2008-ban indult válság tisztán uniós ügynökségi válaszokhoz vezetett el, ugyanakkor az integráció kezdete óta meglevő jogi problematikán nem sikerült az EU-nak túllépnie. Az eurozóna válsága megmutatta, hogy az erősebb jogi felhatalmazással bíró Európai Központi Bank közreműködésére van szükség. Ugyanakkor ez a válságkezelési kör is újabb uniós ügynökségi szereplő megjelenéséhez vezetett a szanálási területen. Ebben a többszereplős

szervezetrendszerben szükségszerű az egyes szereplők egymásrautaltsága, emellett pedig kódogva van a hatásköri összeütközések problematikája, ez a banki területen le is játszódott. További dilemmát jelent, hogy a tőkepiaci és a biztosítási területeken a mechanizmusok ilyen mértékű kiépítése nem történt meg. Ettől függetlenül egyértelmű, hogy ebben a bő évtizedben a technikailag igen komplex és a globális pénzpiaci térben is jelentős szabályozáspolitikai és felügyeleti dilemmák megválaszolására az EU az ügynökségesedés útján ad választ. Utóbbira példa a kriptovaluták tervezett uniós szabályozási és felügyeleti modellje – itt is az EBA és az ESMA kapcsolódó hatáskörökkel való felruházása, valamint az új uniós pénzmosás elleni ügynökség létrehozatala várható.

A magyar fejlődési út az MNB csúcsszervvé való alakításán keresztül vázolható fel. Történetileg idekapcsolható, hogy a rendszerváltást követően az egyes pénzpiaci alágazatok felügyeletét és szabályozását ellátó szervek összeolvadása történt meg. Végül pedig a PSZÁF mint önálló szabályozó szerv szerepét teljes egészében átvette a magyar jegybank. Ráadásul az uniós tendenciáknak megfelelően nagyjából akkor, amikor az EKB is erősebb prudenciális felügyeleti szerepkörhöz jutott az Európai Bankunió létrejöttével. Szemben tehát az uniós szinttel itt egyfajta szervezeti centralizáció valósult meg.

H2) A pénzügyi szabályozás és felügyelet szempontjából a soft power eszközök is lehetnek olyan hatékonyak mint a hard power eszközök.

Az uniós szinten kimutatott korlátozott hatáskör-átruházási doktrína szükségszerűen felveti, hogy a piacsabályozást és a piacfelügyeleti szerepkört miképpen lehet hatékonyan betölteni, ha az ügynökségekre átruházott és általuk gyakorolt hatáskörök, még ha csökkenő mértékben is, de máig korlátozottak. Különösen érdekes lehet ez annak tükrében, hogy az ügynökségesedés oka sok esetben valamilyen válságkezelési szükségszerűség. A jelenkor állandósult válságkezelési kényszere ugyanis magában hordozza a hatékony döntéshozatal igényét. Ugyanakkor az említett doktrína korlátozza az önálló hatáskörgyakorlás lehetőségét – emellett pénzpiaci területen kifejezetten sok új ügynökségi típusú szereplő jelent meg, amely a hatásköri összeütközések problémáját vetette fel.

A disszertáció az EBA példáján keresztül bemutatta, hogy a soft law alapú szabályozás kereteinek kiterjesztésével az EBA egyfajta újrapozicionálásba kezdett, ugyanakkor ezzel

szemben elkerülhetetlenül merülnek fel jogvédelmi dilemmák. A szabályozói szerepkör további ilyen jellegű kiterjesztése várhatóan az ESA-soft law eszközök felülvizsgálatának további felvetésével fog együttjárni. Az EKB soft law eszközei esetében hasonlóképpen lejátszódott ez, de a hatáskör-átruházási korlátok itt nem értelmezhetők, ezért a fenti újrapozicionálásra itt nem került sor.

Az ESA soft law-hoz kapcsolódó *de facto* kikényszerítési mechanizmusok alapvetően idegenek a klasszikus értelemben vett soft law szellemiségétől és funkciójától is, ezek ugyanis „megkeményítik” a soft law-t („*hardening effect*”), más megközelítésben elmosás a hard law és a soft law közötti különbséget az utóbbi javára. Az ESA soft law – bár ezt furcsa kimondani – de azért is hatékony, mert jellegét tekintve több ponton átlépi ezt a határvonalat. Ez kiemelten fontossá teszi az ilyen aktusokkal szembeni bírói jogvédelmet, amely viszont az EUB által adott. Más kérdés, hogy tagállami szinten a *hardening effect* és a jogvédelmi dilemma attól függően vetődik fel, hogy a tagállam technikailag hogy alkalmazza (veszi át) az ESA soft law-t. Az MNB soft law csak kontextuálisan ragadható meg, mivel nagyrészt az ESA soft law átültetése történik meg ennek égisze alatt, így az újrapozicionálás itt sem valósul meg.

A hatáskör-átruházási dilemmából adódóan, de attól függetlenül is lényeges volt a kommunikáció mint további soft power eszköz vizsgálata. Ebben a tekintetben az EKB – különösen annak elnökei – tudtak élni az ezen soft power eszközben rejlő lehetőséggel. A kommunikáció általunk vizsgált három megjelenési formája különböző szinteken hat. A stratégiai vezetői kommunikáció legmagasabb teljesítményei (lsd. bazooka speech vagy anti-bazooka speech) az egész piacon képesek trendfordító erővel megjelenni. A reporting tevékenység a szakmai közvélemény befolyásolására alkalmas, míg a social media kommunikáció adott esetben a szélesebb nyilvánosság tájékoztatására és véleményének formálására is képes. Sem az EBA, sem az MNB nem tudott a vezetői stratégiai kommunikáció eszközével élni, ez szerepkörükből és vezetőik szerepfelfogásából is fakad. Viszont a másik két kommunikációs eszközzel ez a két szereplő is az EKB-hoz mérhető sikerességgel él, sőt az MNB-nél meglátásunk szerint a reporting aktivitás az európai szinthez mérten is kiemelkedő.

A fentiek alapján felvetődik annak lehetősége, hogy az uniós döntéshozó olyan helyzetekben is a soft megoldást fogja választani – ha az a hatékonyabb valamilyen okból – amely helyzetekben fel kellene vállalni a hard power eszközökkel való szabályozás terheit és

kockázatait. Ez a folyamat tehát potenciálisan rejt magában lehetőségeket és veszélyeket is. A H2) hipotézis mindezek alapján bizonyított, a soft power eszközök továbbfejlődése várható a jövőben.

H3) A 2008-as válság utáni magyar tendenciák a pénzügyi felügyelet és szabályozás területén párhuzamosak az európai unióssal.

A hipotézist csak részben sikerült igazolnom. Szervezeti szempontból a 2008 utáni válság majd pedig az eurozóna válsága Magyarországon elvezetett a jegybank ágazati csúcsszervvé való alakításához. Történeti kontextusban egyértelműen szervezeti centralizáció zajlott le, amely ellentétes az uniós pénzügyi ügynökségek fejlődésével. Ugyanakkor hasonlóan az EKB-hoz, az MNB szervezeti keretein belül történt meg a monetáris politikai és prudenciális felügyeleti szerpkörök egyesítése. Jogi szempontból az MNB esetében olyan jellegű hatáskör-átruházási dilemmák nem merülnek fel, mint az uniós ügynökségeknél, annak státusza, alapvető funkciói a magyar tagállami normahierarchia csúcsán levő Alaptörvény által szabályozottak. (Hasonlóan mint az EKB Szerződésben szabályozott státusza.)

A magyar pénzügyi szabályozás és felügyelet elválaszthatatlan attól, hogy Magyarország az Európai Unió tagállama. A prudenciális felügyelet és szabályozás alapvetően az uniós jogalkotó által meghatározott, míg az egységes felügyeleti és szanálási mechanizmusokban való részvétel jogilag és politikailag is meghatározott. Ebben a tekintetben a magyar fejlődési tendencia elkerülhetetlenül összekapcsolódik a 2008 utáni uniós fejlődési tendenciákkal. A soft power gyakorlat tekintetében az európai uniós és a magyar szereplő közötti különbségeket és hasonlóságokat a H2) hipotézis bizonyítása során kimutattuk, itt ezeket nem ismétlem meg.

VII.2. A PÉNZÜGYI ÜGYNÖKSÉGEK UTAZÁSA – AVAGY A DISSZERTÁCIÓ HOZZÁADOTT ÉRTÉKE A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYHOZ

Az *ügynökségek* és az *ügynökségesedés* a közigazgatás-tudományban még kevesek által kutatott terület. Ez fakadhat abból is, hogy az ügynökségek meghatározása többféleképpen történhet meg. A különbség oka lehet a diszciplináris, terminológiai vagy funkcionális megközelítések eltérése. Maguknak az ügynökségeknek a száma és szerepe – ahogy azt a kutatás bemutatja – az angolszász világban, az Európai Unióban és Magyarországon is növekszik. Emiatt volt fontos, hogy ez az alapvetően közigazgatás-tudományi kategória, és annak fejlődési íve egy konkrét szakpolitikai ágazat keretein belül önálló disszertáció tárgya legyen. A *soft power*t viszont széles körben kutatják, és a mindennapi gyakorlat – elsősorban a nemzetközi kapcsolatok világa – is széles körben alkalmazza.

Emellett a disszertáció további felvetései, vizsgálati irányai és megállapításai is jelentőséggel bírnak a közigazgatás-tudomány számára. Az alábbiakban ezeket veszem végig pontokba szedve:

- A 2008-as válság a gazdaságpolitikai paradigmaváltáson keresztül *közigazgatási paradigmaváltozáshoz* is vezetett, és a New Public Management háttérbe szorulásával a beavatkozó és szabályozó állam (vagy szupranacionális szereplő) lett a meghatározó. Ez természetesen az intézményrendszer erősödéséhez vezetett, és ez különösen igaz a pénzügyi felügyeletre. A válságkezelés mint tematika eleve érdekes a közigazgatás-tudomány szempontjából is, azonban az itt megfigyelhető *institucionalista megoldások* fokozottan azok.
- A pénzügyi jog mint önálló diszciplína tulajdonképpen a közigazgatási jogból, illetve az alkotmányjogból vált ki. Sőt, vannak olyan elméletek – különösen az angolszász világban – amelyek a mai napig ezen jogágak részeként kezelik a pénzügyi jog bizonyos részterületeit, mint amilyen a költségvetési jog is (törvényhozási és végrehajtási szempontból).⁷¹² Ebből következően a pénzügyi jogi kérdéseknek – és az általunk tárgyalt pénzügyi piaci szabályozás és felügyelet *per definitionem* ilyen – kiemelt szerepe van a

⁷¹² NAGY Tibor (2007): A pénzügyi jog és a pénzügyi jogtudomány. In: Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog I.* Osiris Kiadó, Budapest; pp. 41-70; pp. 41-47

közigazgatási jogtudomány és így a tágabb értelemben vett közigazgatás-tudomány szempontjából is.

- A közigazgatás-tudomány szempontjából kiemelt fontosságú az *egyes szabályozási eszközök jogi természetének* vizsgálata. Az FBF-ítéletet előkészítő főtanácsnoki indítványát Michal Bobek főtanácsnok az alábbi rendhagyó felütéssel kezdte: „A Trónok harcának egy sora szerint: »ami halott, nem halhat meg többé«. Így – talán a Mások kivételével – ami halott, nem is ölhető meg. Megsemmisíthet-e (illetve inkább: érvénytelennek nyilváníthat-e) azonban a Bíróság előzetes döntés útján valamit, ami soha nem is élt (illetve inkább: soha nem is jött létre kötelező uniós jogi aktusként)? Vagy szolgálhat-e a Bíróság ehelyett (kötelező) értelmezéssel valamely nem kötelező uniós intézkedésre vonatkozóan?”⁷¹³ A *soft law emancipációja* az európai uniós soft power szempontjából, de általánosan szabályozáspolitikai szempontból is érdekes kérdés. Ezt a területet jelenleg a fenti idézettel illusztrálható súlyú dilemmák övezik, és ezen a területen – szorosan összekapcsolódva a bizottsági hatáskör-delegáció problematikájával – az elmúlt bő egy évtizedben komoly előrelépések történtek. A *Meroni-doktrína* – amely az előbbi pontban említett hatáskör-delegálás korlátait hivatott megszabni – az elmúlt bő egy évtizedben dinamikus átalakuláson megy keresztül a megelőző évtizedek következetesen egy irányba mutató gyakorlatahoz képest.
- A *nem jogi természetű soft power* vizsgálata azért fontos, mert rávilágít a szabályozáspolitikai kihívások megoldásának olyan lehetséges tényezőire, amelyekkel hajlamosak vagyunk nem számolni. Hiszen ki gondolta volna a bazooka speech előtt, hogy az EKB elnök egy mondattal képes megfordítani az euró mélyrepülését, egy olyan helyzetben, ahol a hard eszközök alkalmazására idő sem lett volna igazán? Vagy hogy negatív példát is említsünk, egy másik EKB elnök egyetlen mondatával komoly pénzügyi turbulenciákat okozhatott?
- A *magyar fejlődés párhuzamait* itt nem ismétlem meg részleteiben. A hatályos magyar közigazgatási jog alatt ügynökség-típusú szervként felfogható szervtípusok és szervek, így a Ksztv. kategóriái szerinti önálló szabályozó szervek és autonóm államigazgatási szervek,

⁷¹³ Michal Bobek főtanácsnok indítványa a C-911/19. sz. (FBF v. ACPR) ügyben (2021. április 15.) 1. pontja.

valamint az MNB szempontjából a kutatás számos elméleti és gyakorlati kérdést vizsgált közigazgatás-tudományi és pénzügyi jogi szempontból.

Összességében azt mondhatjuk, hogy izgalmas utazás az EU ügynökségeké, még ha bizonyos kérdések kapcsán ez az út Odüsszeusz bolyongásaihoz hasonlít is a leginkább. Azonban utóbbi is csak ahhoz ad több erőt, hogy az ilyen kutatásokat lefolytassuk, és az eredményekkel gazdagítsuk a nemzetközi és magyar közigazgatás-tudomány eszköztárát. Amely cél fokozottan igaz a jelenlegi, kihívásokkal teli időkben, gondoljunk itt a Covid-19 krízis, az orosz–ukrán háború, az energiaválság, vagy az általános gazdasági válság okozta károkra, amelyek nem szektorspecifikusak ugyan, de kihatással vannak gyakorlatilag minden szektorra, és egyértelműen új kihívások elé állítják a szabályozáspolitikai formálóit.

IRODALOMJEGYZÉK

AAGARD, Peter (2022): EU Public Legitimation in the Social Media Era: Co-ordinating the Political Communication of the European Commission. *Journal of Common Market Studies, UACES 2022 conference papers*, pp. 1-20

ALESINA, Alberto – GIAVAZZI, Francesco (2020): *The EU must support the member at the centre of the COVID-19 crisis*. In: *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes* (szerk.: BALDWIN, Richard – DI MAURO, Beatrice Weder), A VoxEU.org Book, CEPR Press, pp. 51-55

ALEXANDER, Kern (2016): The European Central Bank and Banking Supervision: The Regulatory Limits of the Single Supervisory Mechanism. *European Company and Financial Law Review*, 13. évf. 3. sz. pp. 467-494

ANDERSSON, Thomas - TENGBLAD, Stefan (2009): *When complexity meets culture: new public management and the Swedish police*. *Qualitative Research in Accounting and Management*, 6. évf. 1-2. sz. pp. 41-56

ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015): *Európa utazása – Integrációtörténet*. Gondolat Kiadó, Budapest.

ARATÓ Krisztina (2018): *Körkép a tagállamok uniós politikáiról*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.

ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2019): A sui generis politikai rendszer. In: ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, pp. 35-50

ARATÓ Krisztina (2022): Szociálpolitika. In: ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest; pp. 123-138

ASIMAKOPOULOS, Ioannis G. (2018): *The Single Resoulotion Board as a New Form of Economic Governance*. In: HOFMANN, H. - PANTAZATOU, K. - ZACCARONI, G. (szerk.): *The Metamorphosis of the European Economic Constitution* [megjelenés alatt].

AVAN-NOMAYO, Osato (2019): 'EU-level action needed' for cryptocurrency, says European Banking Authority. <https://bitcoinist.com/eu-banking-authority-cryptocurrency/> (Letöltve: 2020.03.01.)

ÁGH Attila (2014): Az Európai Unió új jövője és a magyar esély a felzárkózásra. In: ÁGH Attila – VÉRTES András – FLECK Zoltán (szerk.): *Tíz év az európai unióban – Felzárkózás vagy lecsúszás?* Kossuth Kiadó, Budapest; pp. 7-118

ÁGH Attila (2018): The Long Road from Neoliberalism to Neopopulism in ECE: The social paradox of neopopulism and decline of the Left. *Baltic Journal of Political Science*, No. 7-8 (2018), pp. 6-26

ÁRVA Zsuzsanna (2019): Közigazgatási jogalkotás. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas> (Letöltve: 2022.09.20.)

BABBIE, Earl (2003): *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Balassi Kiadó, Budapest

BACSO Róbert (2016): *Virtuális valuta mint a modernkori pénzügyi szabályozás kihívása*, Polgári Szemle, 12. évf. 1-3. sz. pp. 244-251.

BAKACSI, Gyula (2010): *A szervezeti magatartás alapjai*. AULA Kiadó, Budapest

BALÁZS István – VESZPRÉMI Bernadett: *A közigazgatás-tudomány és irányzatai*. In: BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatás-elmélet*. Második, átdolgozott kiadás, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012.

BALÁZS István: *A közigazgatás-elmélet fogalma és tárgya*. In: BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatás-elmélet*. Második, átdolgozott kiadás, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012.

BALÁZS István (2016): *A „jó közigazgatás” illúziójáról*. In: *Közjog és jogállam*. PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, pp. 31-43

BARABÁS Gergely (2020): 4. § [A közigazgatási jogvita] In: KOVÁCS András György – BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer Kiadó, Budapest.

- BARTHA Ildikó (2016): A felsőoktatás és a szabad mozgáshoz való jog az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában. *Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga*, 6. évf. 1. sz. pp. 134-156
- BARTHA Ildikó (2020): A római-germán jogcsalád. In: BADÓ Attila (szerk.): *A jogrendszerek világa: Jogi alapismeretek*. Pro Talentis Universitatis Alapítvány, Szeged, pp. 20-55
- BASHAM, James - ROLAND, Aanor (2014): *Policy-making of the European Central Bank during the crisis: Do personalities matter?*, Institute for Political Economy Berlin, Working Paper No. 38/2014
- BAYER József (1999): *A politikatudomány alapjai*. Napvilág Kiadó, Budapest.
- BÁNYI Tamás (szerk.) et al.: *Pénzügytan*. Tanszék Kft., Budapest, 2009.
- BECHARA, Marianne – BOSSU, Wouter – LIU, Yan – ROSSI, Arthur (2021): The Impact of Fintech on Central Bank Governance Key Legal Issues. *Fintech Notes*, 2021/001, IMF.
- BECK, Thorsten (2020): *Finance in the times of COVID-19: What next?* In: *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes* (szerk.: Baldwin, Richard – di Mauro, Beatrice Weder), A VoxEU.org Book, CEPR Press, pp. 179-184
- BEKKEDAL, Tarjei (2019): *Third State Participation in EU Agencies: Exploring the EEA Precedent*. *Common Market Law Review*, 56. évf. pp. 381-416
- BERÉNYI Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei*. Rejtjel Kiadó, Budapest
- BERGIUS, Susanne (2021): Central Banks in Europe: On the Road to more Sustainability. In: BOLSINGER, Harald – HOFFMANN, Johannes – VILLHAUER, Bernd (szerk.): *The European Central Bank as a Sustainability Role Model – Philosophical, Ethical and Economic Perspectives*. Springer Nature Switzerland AG, Svájc; pp. 55-73
- BERNOTH, Kerstin – DANY-KNEDLIK, Geraldine (2020): The ECB's Communication Strategy: Limits and Challenges After the Financial Crisis. *Monetary Dialogue Papers*, 2020. február.
- BEROŠ, Marta Božina (2020): The EBA's relationship with the member states in the banking union framework – Supportive or disruptive? *TARN Working Paper*, 01/2020.

- BIHARI Mihály (2013): *Politológia. A politika és a modern állam – pártok és ideológiák*. Nemzedékek Tudástára Tankönyvkiadó, Budapest;
- BODNÁR, Zoltán (2013): *Vélemény: 'Káros teória'*. Népszabadság, 2013. augusztus 25.; Elérhető: <http://nol.hu/velemeney/20130824-karos-teoria-1408331> (Letöltve: 2018. március 25.)
- BODZÁSI, Balázs (2015): A devizahitelezés korszaka Magyarországon. *Fontes Iuris: Az Igazságügyi Minisztérium Szakmai Folyóirata*, 1. évf., 1. sz., pp. 7-17
- BOROS Anita: Közigazgatási eljárás az Európai Unióban, *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2013/2.
- BOROS Anita: Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé. In: *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság* c. tudományos konferencia (2014. március 21.), aktualizált változat, 2017.
- BOTTERY, Mike (1996): The Challenge to Professionals from the New Public Management: implications for the teaching profession. *Oxford Review of Education*, 22. évf. 2. sz. pp. 179-195
- BÓKA János (2019): Lobbitevékenység az Európai Unióban. In: BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László (2019): *Az Európai Unió intézményrendszere*. Dialóg Campus, Budapest, pp. 249-256
- BROOKES, Averie (2018): *U.S. Regulation of Blockchain Currencies: A Policy Overview*, American University Intellectual Property Brief, 9. évf. 2. sz. pp. 75-104.
- BRUNSDEN, J. (2019): EBA faces calls to reform after dropping Danske Bank probe. *Financial Times*, 2019. április 29.
- BRUNSDEN J. – FLEMING S. (2019): EU proposes new anti-money laundering body in wake of scandals. *Financial Times*, 2019. október 31.
- BRYNTESON, William E. (1966): Roman Law and Legislation in the Middle Ages. *Speculum*, 41. évf. 3. sz. pp. 420-437
- CANEPA, Allegra (2020): Unconventional monetary policies and communication strategies of the European Central Bank. *Il Politico (Univ. Pavia, Italy)*, 85. évg. 1. sz. pp. 67-88
- CHAMON, Merijn (2016): *EU agencies: legal and political limits to the transformation of the EU administration*. Oxford University Press.

- CHAMON, Merijn – DE ARRIBA-SELLIER, Nathan (2022): FBF: On the Justiciability of Soft Law and Broadening the Discretion of EU Agencies. *European Constitutional Law Review*, 8. évf. 2. sz. pp. 286-314
- CHIKÁN Attila (2008): *Vállalatgazdaságtan*. AULA Kiadó, Budapest.
- CHITI, Edoardo (2004): Administrative proceedings involving European Agencies. *Law and Contemporary Problems*, 68. évf. 1. sz. pp. 219-236
- CLAEYS, Gregory – DEMERTZIS, Maria – MAZZA, Jan (2018): A monetary policy framework for the European Central Bank to deal with uncertainty. *Bruegel Policy Contribution*, No. 2018/21. pp. 1-19
- CLEYNENBREUGEL, Pieter v. (2012) *Judicial protection against EU financial supervisory authorities in the wake of regulatory reform*. *ELSA Malta Review*, 2/2012. pp. 231-263
- CLEYNENBREUGEL, Pieter v. (2014): Meroni circumvented? – Article 114 TFEU and EU Regulatory Agencies. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 21. évf. 1. sz. pp. 64-88
- CODOGNO, Lorenzo – MONTI, Mara (2020): Taking stock of Christine Lagarde's challenges at the ECB. *LSE European Politics and Policy (EUROPP) blog* (2020. január 09.)
- COLLIGNON, Stefan - DIESSNER, Sebastian (2016): The ECB's Monetary Dialogue with the European Parliament: Efficiency and Accountability during the Euro Crisis?, *Journal of Common Market Studies*, 54. évf. 6. sz., pp. 1296-1312
- COMAN-KUND, Florin (2018): The International Dimension of the EU Agencies: Framing a Growing Legal-Institutional Phenomenon. *European Foreign Affairs Review*, 23. évf. 1. sz. pp. 97-118
- COMBEN, Christina (2018): *Top 5 Reasons Cryptocurrency is a Magnet for Criminals*, cryptomode.com, 2018.10.16.
- CRONIN, Matthew J. (2018): *Hunting in the Dark: A Prosecutor's Guide to the Dark Net and Cryptocurrencies*, United States Attorneys' Bulletin, 65. évf., pp. 65-77
- CUMMING, Douglas – DAI, Na – JOHAN, Sofia A. (2013): *Hedge Fund Structure, Regulation and Performance around the World*. Oxford University Press New York

- CSÚRÖS Gabriella (2015): *Unió pénzügyek. Az európai integráció fejlődésének pénzügyi jogi vizsgálata*. HVG-ORAC, Budapest
- DAMRO, Chad (2012): Market power Europe. *Journal of European Public Policy*. 19. évf. 5. sz. pp. 682-699
- DANWITZ, Thomas v.: *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer Verlag, Berlin-Heidelberg, 2008.
- DARVAS, Zsolt – WOLFF, Guntram B. (2013): *Should Non-Euro Area countries join the Single Supervisory Mechanism?* Bruegel Policy Contribution, 6/2013, pp. 1-15
- DEAN, Mitchell (2014): Rethinking neoliberalism. *Journal of Sociology*, 50. évf. 2. sz. pp. 150-163
- DEÁK Dániel (2022): A pénzügyi jog alapjai. In: KÁLMÁN János (szerk.): *A pénzügyi jog alapintézményei*. ORAC, Budapest; pp. 21-54
- DEGRANDIS, Michael P. (2019): *Trump's New Executive Orders To Restrain Administrative State*. REASON – Free minds and free markets, 2019.10.10.; Forrás: <https://reason.com/2019/10/10/trumps-new-executive-orders-to-restrain-the-administrative-state/> (2019.11.25.)
- DI ROBILANT, Anna (2006): Genealogies of Soft Law. *The American Journal of Comparative Law*, 54. évf. pp. 499-554
- DOMFEH, Phillip Yaw (2013): *A night at the opera: Mario Draghi, the European sovereign debt crisis and communications at the edge of the world*, University of Southern California Digital Library, Elérhető: <http://cdm15799.contentdm.oclc.org/cdm/ref/collection/p15799coll3/id/244056> [Letöltve: 2019.03.10.]
- DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh (2016): Brexit, Article 50 and the Contested British Constitution. *The Modern Law Review*, 79. évf. 6. sz. pp. 1019–1040
- DRAHOŠOVÁ, Martina – BALCO, Peter (2017): The analysis of advantages and disadvantages of use of social media in European Union. *Science Direct, FAMS 2017*, pp. 1005-1009

- DRECHSLER, Wolfgang – KATTEL, Rainer: *Conclusion: Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM!* NISPACEE Journal of Public Administration and Policy, 1. évf. 2. sz. (Special Issue 2008/2009), pp. 95-99
- ECKERT, Sandra (2020): EU agencies in banking and energy between institutional and policy centralisation. *TARN Working Papers*, 05/2020.
- EGEBERG, Morten – GORNITZKA, Åse – TRONDAL, Jake (2017): Merit-based recruitment boosts good governance: how do European Union agencies recruit their personnel? *International Review of Administrative Sciences*, Research Article, 2017.06.21. pp. 1-28
- ELIANTONIO, Mariolina – STEFAN, Oana (2018): Soft Law before the European Courts: Discovering a 'common pattern'? *Yearbook of European Law*, 37. évf. 1. sz. pp. 457-469
- ENGELN, Klaus C. (2014): Stress Test Blues – The trials and tribulations of European Banks. *The International Economy*, Spring 2014, pp. 38-64
- ERTAN, Aytekin – LOUMIOTI, Maria – WITTENBERG-MOERMAN (2016): Enhancing Loan Quality Through Transparency: Evidence from the European Central Bank Loan Level Reporting Initiative. *Journal of Accounting Research*, 55. évf. 4. sz. pp. 877-918
- EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK (2017): *Egységes Szanálási Testület: Megkezdődött a munka a bankunióval kapcsolatos, kihívásokkal teli feladatot illetően, de hosszú utat kell még bejárni.*
- EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK (2018): *Az EIOPA nagymértékben hozzájárul a biztosítási ágazat felügyeletéhez és stabilitásához, de továbbra is komoly nehézségekkel szembesül – Különjelentés*
- EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK (2019): A bankok egész Unióra kiterjedő stressztesztje: példátlan mennyiségű információt nyújt a bankokról, de több koordinációra és kockázatközpontúságra lenne szükség. *10/2019. Special Report*
- EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK (2020): *Future of EU agencies – Potential for more flexibility and cooperation. Special Report*
- EVERSON, Michelle – MONDA, Cosimo – VOS, Ellen: *European Agencies in between Institutions and Member States*, Wolters Kluwer, Amsterdam, 2014.
- FAHEY, Elaine (2011): Does the Emperor Have Financial Crisis Clothes? Reflections on the Legal Basis of the European Banking Authority. *Modern Law Review*, 74. évf. 4. sz. pp. 581-595

- FAZEKAS János (2013): *Szabályozó hatóságok és önálló szabályozó szervek Magyarországon*. In: FAZEKAS Mariann (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. ELTE, Budapest. Forrás: http://www.ajk.elte.hu/file/Uj_generacio_konf_kotet_2013.pdf (2019.11.01.)
- FAZEKAS János (2014): Central administration. In: PATYI András – RIXER Ádám (szerk.): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Schenk Verlag, Passau, pp. 287-303
- FARKAS, István (2017): *A devizahitelezés problémája, és ami mögötte van*. Hitelintézeti Szemle, 2017. évi különszám, pp. 19-35
- FÁYKISS Péter – PAPP Dániel – SAJTOS Péter – TÖRÖS Ágnes (2018): A FinTech-innovációk ösztönzésének szabályozói eszközei: Innovation Hub és Regulatory Sandbox a nemzetközi gyakorlatban *Hitelintézeti Szemle*, 17. évf. 2. sz. pp. 43-67
- FERRÁN, Eilis – ALEXANDER, Kern (2011): Can Soft Law Bodies be Effective? Soft Systemic Risk Oversight Bodies and the Special Case of the European Systemic Risk Board. *Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge*, 36/2011. pp. 1-33
- FERRÁN, Eilis (2016): The Existential Search of the European Banking Authority. *European Business Organization Law Review*, 17. évf. 3. sz. pp. 285-317
- FINCK, Michéle (2018): *Blockchains: Regulating the Unknown*, German Law Journal, 19. évf. 4. sz. pp. 665-692
- FISCHER-APPELT, Dorothee (1999): *Agenturen der Europäischen Gemeinschaften*, Duncker & Humboldt Verlag, Berlin
- FORGÁCS Imre (2009): *Mégsem éjjeliőr? - Az európai kormányzás esélye és a pénzügyi válság*. Osiris Kiadó, Budapest.
- FORGÁCS Tünde (2012): A szellemi tulajdon területét szabályozó nemzetközi szerződések a magyar jogban, különös tekintettel az e szerződéseket kihirdető nemzeti jogforrásokra és a soft law problematikájára. *Publicationes Universitatis Miskolcensis: Sectio Juridica et Politica*, 30. évf. 1. sz. pp. 271-289
- FÖLDES Gábor – SIMON István (2007): *A pénzügyi rendszer és a pénzügyi politika*. In: SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog I.*, Osiris Kiadó, Budapest, pp. 25-37

- FÖLDI András – HAMZA, Gábor (2009): *A római jog története és intézményei*. 14. kiadás, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest
- FÖLDI András (2012): *Előszó*. In: Földi, András (szerk.) (2012): *Összehasonlító jogtörténet*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- FRIEDMAN, Milton (1962): *Should there be an independent monetary authority?* In: YEAGER, Leland Bennett (eds.): *In search of monetary constitution*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts, USA)
- GAJDUSCHEK György (2020): *Intézményi elemzés – Neoinstitucionalista megközelítés*. In: JAKAB András – SEBŐK Miklós (szerk.): *Empirikus jogi kutatások*. Osiris Kiadó – MTA TK, Budapest.; pp. 189-208
- GARICANO, Luis (2020): *The COVID-19 bazooka for jobs in Europe*. In: *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes* (szerk.: Baldwin, Richard – di Mauro, Beatrice Weder), A VoxEU.org Book, CEPR Press, pp. 129-138
- GEISSLER, Gerhard (2014): *Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*. WU Executive Academy, Bécs.
- GIEGERICH, Bastian – WALLACE, William (2004): *Not such a soft power: the external deployment of European forces*. *Survival*, 46. évf. 2. sz. pp. 163-182
- GILLESPIE, Andrew (2019): *Economics for Business*. Oxford University Press, Oxford, UK.
- GLAVANITS Judit (2017): *A pénzügyi piac szabályozásának és felügyeletének új irányai*. In: KÁLMÁN János (szerk.): *Állam – Válság – Pénzügyek*, Gondolat Kiadó, Budapest, pp. 98-131
- GOMBOS Katalin (2017): *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai*. Wolters Kluwer, Budapest.
- GOMBOS Katalin: *Az Európai Unió jogforrásainak kategóriai problémái*. In: Koltay András – Gellér Balázs (szerk.): *Jó kormányzás és büntetőjog – Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár 50. születésnapjára*. Ludovika Egyetemi Kiadó; Budapest; pp. 201-214
- GONGETA, Sanja (2019): *EU Benchmark Regulation after LIBOR manipulation*. In: DREZGIĆ, Saša – ŽIKOVIĆ, Saša – TOMLIJANOVIĆ, Marko (szerk.): *Economics of Digital Transformation*, EFRI, Rijeka, pp. 605-620

- GOODSELL, Charles T. (2019): The Anti-Public Administration Presidency: The Damage Trump Has Wrought. *American Review of Public Administration*, 49. évf. 8. sz. pp. 871-883
- GRILLER, Stefan – ORATOR, Andreas (2010): Everything under Control? - The „Way Forward” for European Agencies, in the Footsteps of the Meroni-doctrine, *European Law Review*, 2010/1., pp. 3-35
- HACKER, Philipp – THOMALE, Chris (2018): Crypto-Securities Regulation: ICOs, Token Sales and Cryptocurrencies under EU Financial Law. *European Company and Financial Law Review*, 15. évf. 4. sz. pp. 645-696
- HAJNAL György (2011): Adminisztratív politika a 2000-es évtizedben - Az ügynökség-típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között. *Politikatudományi Szemle*, 20. évf. 3. sz. pp. 54-74.
- HALMAI Péter (2020): *Mélyintegráció – A Gazdasági és Monetáris Unió ökönműve*. Akadémiai Kiadó.
- HAMZA, Gábor (2002): *Az európai magánjog fejlődése – A modern magánjogi rendszerek kialakulása a római jogi hagyományok alapján*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest
- HANCU-BUDUI, Andreea – ZORIO-GRIMA, Ana – BLANCO-VEGA, Jose (2020): Audit Institutions in the European Union: Public Service Promotion, Environmental Engagement, and COVID Crisis Communication through Social Media. *Sustainability*, 2020(12), 9816, pp. 1-32
- HAZAFI Zoltán (2015): Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről. *Hadtudomány*, 25. évf. e-különszám; pp. 12-20
- HAYO, Bernard – NEUENKIRCH, Matthias (2014): Self-Monitoring or Reliance on Newswire Services: How Do Financial Market Participants Process Central Bank News? *Research Papers in Economics*, No. 7/2014, Universität Trier.
- HÁRS András (2018): Nemzetközi szervezetek határozatai. – Szócikk. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Nemzetközi jog rovat)*. Elérhető: http://real.mtak.hu/83278/1/nemzetkozi_szervezetek_hatarozatai_u.pdf (Letöltve: 2022.12.29.)
- HEINZ Ottó (2011): A pénzügyi szolgáltatások integrációja. In: KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. CompLex Kiadó, Budapest, pp. 467-486

- HILLGENBERG, Hartmut (1999): A Fresh Look at Soft Law. *European Journal of International Law*. 10. évf. 3. sz. pp. 499-515
- HOFFMAN István (2017): Néhány gondolat a normakontroll eljárásoknak a Közigazgatási perrendtartásban történő szabályozásáról. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 7-8. sz. pp. 335-344
- HOFMANN, Herwig C. H.–MORINI, Alessandro: Constitutional Aspects of the Pluralisation of the EU Executive through 'Agencification', *Law Working Paper Series (Université du Luxembourg)*, 2012/1.
- HOFMANN, Herwig C. H. (2019): Monetary Policy and Euro Area Governance in the EMU. In: Hofmann, Herwig C. H. – Rowe, Gerard C. – Turk, Alexander H. In: *Specialized Administrative Law of the European Union – A Sectoral Review*. Oxford University Press; 237-265
- HOWARTH, David - QUAGLIA, Lucia (2014): The Steep Road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism. *Journal of Common Market Studies*. 52. évf. Annual Review, pp. 125-140
- IGLESIAS-RODRIGUEZ, Pablo (2019): The Concept of Systemic Importance in European Banking Union Law. In: CHITI, Mario P. – SANTORO, Vittorio (eds.): *The Palgrave Handbook of European Banking Law*. Palgrave Macmillan, Springer AG, Svájc; pp. 183-212
- JACSÓ Judit (2019): A compliance fogalmáról és szerepéről a gazdasági életben. *Miskolci Jogi Szemle*, 14. évf. 1. különszám, pp. 82-91
- JANY János (2016): *Jogi kultúrák Ázsiában – Kultúrtörténet, jogtudomány, mindennapok*. Typotex Kiadó, Budapest
- JENEI Ágnes (2017): *Vezetés és kommunikáció (alaptananyag)*, Közigazgatási Vezetői Akadémia, ÁROP-2.2.13-2012-2012-0001
- JONES, Erik (2021): The ECB's new look. *SEFO – Spanish and International Economic & Financial Outlook*, 10. évf. 5. sz. pp. 15-23
- JÓZSA Zoltán – BARTHA Ildikó (2017): A bürokrácia: barát vagy ellenség? *Közjavak*, 3. évf. 2. sz. pp. 3-7.
- JULIBERT, Sara (2008): Employee attitudes to information sharing: a case study at the European Central Bank. *Records Management Journal*, 18. évf. 3. sz. pp. 194-204

- KARDOS Gábor (2013): A nemzetközi jog forrásai. In.: KARDOS Gábor – LATTMANN Tamás (szerk.): *Nemzetközi jog*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest
- KÁLMÁN János (2013): Az európai ügynökségek és a Meroni-doktrína. *De iurisprudencia et iure publico*, 8. évf. 3. sz. pp. 1-17
- KÁLMÁN János (2014): A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó hatóság helye és függetlensége a magyar központi közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 3. sz. pp. 15-20
- KÁLMÁN János (2016): A pénzügyi közvetítőrendszer makroprudenciális szabályozásának és felügyeletének közigazgatási jogi aspektusai – normativitás, szervezet, eszközrendszer. *Hitelintézeti Szemle*, 15. évf. 3. sz. pp. 27-50
- KHARIF, Olga (2018): *Bitcoin is being dropped by criminals in favour of privacy coins like Monero*, independent.co.uk, 2018.02.01.
- KISIŁOWSKI, Maciej - KISIŁOWSKA, Izabela (2016): *Administrat3gia - Hogyan 3rj3nk el sikereket k3zigazgat3si vezet3k3nt?*, HVG K3nyvek, Budapest
- KJAER, Poul F. (2008): *Between Governing and Governance: On the Emergence, Function and Form of Europe's Post-national Constellation*. PhD-dissertation, European University Institute, Department of Law.
- KNAPP László (2020): *Az Eur3pai Unió jogi szem3lyis3ge*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- KOPPENHAVER, G. D. (2010): Derivative Instruments: Forwards, Futures Options, Swaps and Structured Products. In: KOLB, Robert W. – OVERDAHL, James A. (2010): *Financial Derivatives – Pricing and Risk Management*. John Wiley & Sons Inc., New Jersey, pp. 3-20
- KOTZ, David M. (2009): The Financial and Economic Crisis of 2008: A System Crisis of Neoliberal Capitalism. *Review of Radical Political Economics*. 41. évf. 3. sz. pp. 305-317
- KOVÁCS András – TÓTH Tihamér – FORGÁCS Anna (2016): The Legal Effects of European Soft Law and Their Recognition at National Administrative Courts. *ELTE Law Journal*, 4. évf. 2. sz. pp. 53-70
- KOVÁCS, Levente (2013): *A devizahitelek h3ttere*. Hitelintézeti Szemle, 12. évf., 3. sz., pp. 183-193

KRENN, Christoph (2021): Declaring EU Soft Law Invalid: The Preliminary Reference Procedure Filling the Gap a Comment on *Fédération Bancaire Française*, ECJ, C-911/19.

Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4222959 (Letöltve: 2022. 10. 25.)

KRISKÓ Edina (2017): *Szervezeti kommunikáció (tréning háttéranyag)*, Közigazgatási Vezetői Akadémia, ÁROP-2.2.13-2012-2012-0001

KRZYŻANOWSKI, Michal (2018): Social Media in/and the Politics of the European Union: Politico-Organizational Communication, Institutional Cultures and Self-inflicted Elitism; Elérhető:

<https://livrepository.liverpool.ac.uk/3018500/1/Krzyzanowski%20First%20Draft%20VII.pdf>

(Letöltve: 2022.09.19.)

KUHLMANN, Sabine – BOGUMIL, Jörg – GROHS, Stephan (2008): Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the „New Steering Model”? *NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, 1. évf. 2. sz. (Special Issue 2008/2009), pp. 31-54

KUN Attila (2012): A puha jog (soft law) szerepe és hatékonysága a munkajogban – Az új Munka Törvénykönyve apropóján. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/41.

KØLVRAA, Christoffer (2016): European Fantasies: On the EU’s Political Myths and the Affective Potential of Utopian Imaginaries for European Identity. *Journal of Common Market Studies*, 54. évf. 1. sz. pp. 169-184

LAMFALUSSY, Christophe – MAES, Ivo – PÉTERS, Sabine (2014): *Lámfalussy Sándor, az Euró Bølcse*; Matthias Corvinus Collegium – Tihanyi Alapítvány, Budapest

LASTRA, Rosa M. (2019): Multilevel Governance in Banking Regulation. In: CHITI, Mario P. – SANTORO, Vittorio (eds.): *The Palgrave Handbook of European Banking Law*. Palgrave Macmillan, Springer AG, Svájc; pp. 3-18

LÁNCOS Petra Lea (2018): Az uniós soft law kutatásának főbb eredményei és aktuális kihívásai. *Iustum Aequum Salutare*, 14. évf. 4. sz. pp. 55-68

LÁNCOS Petra Lea (2021): The Approach of Hungarian Authorities to Soft Law: On the Road to Where? In: ELIANTONIO, Mariolina – KORKEA-AHO, Emilia – STEFAN, Oana (szerk.): *EU Soft*

Law in the Member States – Theoretical Findings and Empirical Evidence, Hart Publishing, New York, pp. 167-184

LÁNCOS Petra Lea – CHRISTIÁN László (2021): Domestic Soft Law Regulation during the COVID-19 Lockdown in Hungary: A Novel Regulatory Approach to a Unique Global Challenge. *European Journal of Risk Regulation*, 12. évf. 1. sz. pp. 77-92

LÁNCZI ANDRÁS – TÖRÖK GÁBOR (2003): A politikatudomány. In: GALLAI SÁNDOR – TÖRÖK GÁBOR (szerk.): *Politika és politikatudomány*, Aula Kiadó, Budapest; pp. 2-13

LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013.

LENTNER Csaba: A túlhitelezés globalizálódása a világban és Magyarországon. In: LENTNER Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, Budapest, 2015.

LENTNER Csaba (2016): A gazdasági válság hatása a globális, uniós és hazai szabályozási környezetre, különös tekintettel a felügyeleti elvekre. In: AUER Ádám – PAPP Tekla (szerk.): *A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, pp. 45-84

LIN, Justin Yifu – NUGENT, Jeffrey B. (1995): Institutions and Economic Development. In: BEHRMAN, Jere – SRINIVASAN, T. N. (szerk.): *Handbook of Development Economics, Vol. 3A*. North-Holland, Amsterdam.

LŐRINCZ Lajos: A közigazgatás és környezete. In: LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001.

LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2010.

LYNN, Laurence E. (2008): What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1. évf. 2. sz. (Special Issue 2008/2009), pp. 17-30

MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában – A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

- MANNERS, Ian (2002): Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40. évf. 2. sz. pp. 235-258
- MANNERS, Ian – MURRAY, Philomena (2016): The End of a Noble Narrative? European Integration Narratives after the Nobel Peace Prize. *Journal of Common Market Studies*, 54. évf. 1. sz. pp. 185-202
- MANNERS, Ian – WHITMAN, Richard (2016): Another Theory is Possible: Dissident Voices in Theorising Europe. *Journal of Common Market Studies*, 54. évf. 1. sz. pp. 3-18
- MARINO, Simone Calogero – CARRARO, Luca Setti (2013): *The 2011 EU-wide Stress Test: overview, analysis and consideration*. Elérhető:
https://www.academia.edu/10071172/The_2011_EU_wide_Stress_Test [Letöltve: 2020.09.12.]
- MERRY, Sally Engle (1988): Legal Pluralism. *Law & Society Review*, 22. évf. 5. sz. pp. 869-896
- MEZEI, Kitti (2017): The Regulation of Crimes against Information Systems in Hungary, *Journal of Eastern-European Criminal Law*, pp. 203-216
- MEZEI, Kitti (2019): A kriptovaluták kihívásai a büntető anyagi és eljárási jogban. *Pro Futuro - A Jövő Nemzedékek Joga*, 9. évf. 1. sz. pp. 75-92
- MOORE, Sally Falk. (2000): *Law as process: An anthropological approach*. Münster-Hamburg-Oxford.
- MORAVCSIK, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31. évf. 4. sz. pp. 473-524
- MORRIS, David Z. (2017): *Bitcoin Price Drops 22% in Four Days As Infighting Goes Public*. Forrás: <http://fortune.com/2017/12/21/bitcoin-price-drops-infighting/> (Letöltve: 2020.03.01.)
- MOURLON-DRUOL, Emmnuel (2016): Banking Union in Historical Perspective: The Initiative of the European Commission in the 1960s–1970s. *Journal of Common Market Studies*, 54. évf. 4. sz. pp. 913-927
- NAGY Tibor (2007): A pénzügyi jog és a pénzügyi jogtudomány. In: Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog I*. Osiris Kiadó, Budapest; pp. 41-70
- NAVRACSICS Tibor (1997): *Az Európai Unió politikatudományi elemzése*. Korona Kiadó, Budapest.

- NEMÉNYI, Judit (2009): A monetáris politika szerepe Magyarországon a pénzügyi válság kezelésében. *Közgazdasági Szemle*, LVI. évf., 2009. május, pp. 393-421
- NEWTON, Julie M. (2013): Gorbachev, Mitterrand, and the Emergence of the Post-Cold War Order in Europe. *Europe-Asia Studies*, 65. évf. 2. sz. pp. 290-320
- NÉMETH Krisztián (2019): Ötéves a Bankunió – Politikai célok, közgazdasági elméletek, gyakorlati eredmények. *Gazdaság és Pénzügy*, 6. évf. 12. sz. pp. 136-153
- NYE, Joseph S. (1990a): Soft Power. *Foreign Policy*. 3/1990, pp. 153-171
- NYE, Joseph S. (1990b): *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Basic Books, New York
- NYE, Joseph S. (2005): *Soft Power – The Means to Success in World Politics*. Perseus Books, New York
- ODENDAHL, Christian – SPRINGFORD, John (2020): *Bold policies needed to counter the coronavirus recession*. In: *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes* (szerk.: Baldwin, Richard – di Mauro, Beatrice Weder), A VoxEU.org Book, CEPR Press, pp. 145-150
- OHEMENG, Frank K. - GRANT, John K. (2008): When markets fail to deliver: An examination of the privatization and de-privatization of water and wastewater services delivery in Hamilton, Canada. *Canadian Public Administration*, 51. évf. 3. sz. pp. 475-499
- OVERMAN, Sjors – THIEL, Sandra v. (2016): *Agencification and Public Sector Performance – A systematic comparison in 20 countries*. *Public Management Review*, 18. évf. 4. sz. pp. 611-635
- PATOMÄKI, Heikki (2009): Neoliberalism and the Global Financial Crisis. *New Political Science*, 31. évf. 4. sz. pp. 431-442
- PANIZZA, Ugo (2020): *Europe's ground zero*. In: *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes* (szerk.: Baldwin, Richard – di Mauro, Beatrice Weder), A VoxEU.org Book, CEPR Press, pp. 151-165
- PÁL Gábor (2019): Bevezetés: A sokszínű politikatudomány. In: PÁL Gábor (szerk.): *Politológia – A politika világa a politikatudomány szemével*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, pp. 19-34

- PELKMANS, Jacques–SIMONCINI, Marta: Mellowing Meroni: How ESMA can help build the single market, *CEPS Commentaries*, 2014.02.18.; Forrás: <http://www.ceps.eu/book/mellowing-meroni-how-esma-can-help-build-single-market> (2017.12.01.)
- PETERS, Anne – PAGOTTO, Isabella (2006): *Soft Law as a New Mode of Governance: A Legal Perspective*. NEWGOV: New Modes of Governance (February 28, 2006); Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1668531 (Letöltve: 2021.03.29.)
- PETROPOLOU IONESCU, Danaï (2021): Habemus Legitimacy? The European Commission Opens Public Consultation for a Guidance Document. *European Journal of Risk Regulation*, 12. évf. 4. sz. pp. 861-865
- POGÁTSA Zoltán (2009): *Álomunió - Európai piac állam nélkül*. Nyitott Könyvműhely, Budapest.
- POGÁTSA Zoltán (2022): *Válság és infláció - A globális pénzügyi rendszer*. Kossuth Kiadó, Budapest.
- POLLITT, Christopher et al.: *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations*. Palgrave Macmillan, New York, 2004.
- PONGRÁCZ Alex (2018a): *A hálózat csapdájában? Globális totalitás*. In: Farkas Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, pp. 41-61.
- PONGRÁCZ Alex (2018b): Egy kiállítás benyomásai, avagy gondolatok a biztonsági állam kérdéseiről, *Magyar Bűnüldöző*, 9. évf. 1. sz. pp. 54-59
- RAFFAETÀ, Roberta (2020): Another Day in Dystopia. Italy in the Time of COVID-19. *Medical Anthropology*, 2020. március 26. pp. 371-373.
- QUELHAS, Daniela (2022): The EBA Guidelines on Retail Banking Products' Saga – Lessons from an Attempted Judicial Review of European Supervisory Authority-Guidelines. *EU Law Live – Weekend Edition*, 23 April, 2022.
- REIFF, Nathan (2020): *The 10 Most Important Cryptocurrencies Other Than Bitcoin*. Forrás: <https://www.investopedia.com/tech/most-important-cryptocurrencies-other-than-bitcoin/> (Letöltve: 2020.03.01.)

- REPASI, René: *Assessment of the Judgment of the European Court of Justice in Case C-270/12, United Kingdom v Council and European Parliament*, kiadja: Sven Giegold, MEP, 2014.01.23. Forrás: <http://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2014/01/Assessment-ECJ-Case-C-270-12-and-relevance-for-the-SRM1.pdf> (2017.12.01.)
- RIJSBERGEN, Marloes v. (2014): On the Enforceability of EU Agencies' Soft Law at National Level: The Case of the European Securities and Markets Authority. *Utrecht Law Review*, 10. évf. 5. sz. pp. 116-131
- RIMKUTĖ, Dovilė (2020): Building organizational reputation in the European regulatory state: An analysis of EU agencies' communications. *Governance*, 33. évf. pp. 385-406
- ROBBINS, Geraldine (2007): Obstacles to Implementation of New Public Management in an Irish Hospital. *Financial Accountability and Management*, 23. évf. 1. sz. pp. 55-71
- RODRIK, Dani (2000): *Trade policy reform as institutional reform*. Harvard University, 2000. augusztus, <http://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/trade-policy-reform-institutional-reform.PDF> (2017.11.05.)
- RODRIK, Dani – SUBRAMANIAN, Arvind (2003): The Primacy of Institutions (and What This Does and Does Not Mean). *Finance and Development*, 40. évf. 6. sz. pp. 31-34
- ROSELLE, Laura – MISKIMMON, Alister – O'LOUGHLIN, Ben (2014): Strategic narrative: A new means to understand soft power. *Media, War & Conflict*, 7. évf. 1. sz. pp. 70-84
- ROUBINI, Nouriel: *So Bit coin isn't a currency*, Forrás: <https://twitter.com/Nouriel/status/442725510423248897>, (Letöltve: 2020.03.01.)
- ROZSNYAI Krisztina: *Európai hatások a közigazgatási eljárásjogban*. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog - Általános rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013.
- RUTKOWSKI, David – ENGEL, Laura C. (2010): Soft Power and Hard Measures: large-scale assessment, citizenship and the European Union. *European Educational Research Journal*, 9. évf. 3. sz., pp. 381-395
- SCALERA, Jamie E. - DIXON, Melissa D. (2016): Crisis of confidence: the 2008 global financial crisis and public trust in the European Central Bank, *European Politics and Society*, 17. évf. 3. sz., pp. 388-400

- SCHAFFER, Gregory C. – POLLACK, Mark A. (2010): Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements and Antagonists in International Governance. *Minnesota Law Review*, 94. évf. 3. sz. pp. 706-799
- SCHEPP, Zoltán - SZABÓ Zoltán (2015): Lakossági svájcifrank-hitelek árazása - narratíván innen és túl. *Közgazdasági Szemle*, 57. évf., 2015. november, pp. 1140-1157
- SCHEMMEL, Jakob (2016): The ESA Guidelines: Soft Law and Subjectivity in the European Financial Market – Capturing the Administrative Influence. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 23. évf. 2. sz. pp. 455-503
- SCHEMMEL, Jakob (2018): *Europäische Finanzmarktverwaltung – Dogmatik und Legitimation der Handlungsinstrumente von EBA, EIOPA und ESMA*. Mohr Siebeck, Tübingen, Németország
- SCHILLER, A. Arthur (1938): Custom in Classical Roman Law. *Virginia Law Review*, 24. évf. 3. sz. pp. 268-282
- SCHOUT, Adriaan – PEREYRA, Fabian (2011): The Institutionalization of EU Agencies: Agencies as 'Mini Commissions'. *Public Administration*, 89. évf. 2. sz. pp. 418-432
- SCHWEIGER, Christian (2005): The Role of the Modell Deutschland in the Enlarged European Union. *Debatte*, 13. évf. 3. sz. pp. 243-263
- SCIPIONI, Marco (2018): De Novo Bodies and EU Integration: What is the Story behind EU Agencies' Expansion? *Journal of Common Market Studies*, 56. évf. 4.sz. pp. 768-784
- SENDEN, Linda (2004): *Soft Law in European Community Law*. Hart Publishing, Portland, Oregon (USA)
- SEREGDI László (2013): A PSZÁF jelenlegi helyzete, szerepe, a várható, illetve az indokolt változások. In: LENTNER Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment – bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem*. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest.
- SIEKMANN, Helmut (2011): *Das neue Europäische Finanzaufsichtssystem*. Institute for Monetary and Financial Stability. Elérhető: https://www.imfs-frankfurt.de/fileadmin/user_upload/pdf/WP_40_2010_Siekmann.pdf (Letöltve: 2022.12.13.)
- SIMON István (2007): A pénzügyi piac joga. In: SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog I.*, Osiris Kiadó, Budapest, pp. 288-343

- SMITH, Michael E. (2011): A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the EU's changing global role. *Journal of European Public Policy*, 18. évf. 2. sz. pp. 144-163
- SOLYMÁRI Dániel – TARRÓSY István (2021): A magyar diplomácia újjászületése Afrikában – Déli nyitási kísérletek a magyar külpolitikában 19–20. században: fókuszban az 1960–70-es évek. *Külgügyi Szemle*, 20. évf. 2. sz. pp. 147-183
- STANICA, Cristina Maria – ARISTIGUETA, Maria (2019): Progress toward New Public Governance in Romania. *International Journal of Public Leadership*, 15. évf. 3. sz. pp. 189-206
- STEIN, Peter (2005): *A római jog Európa történetében*. Osiris Kiadó, Budapest.
- STEWART, Tom (1991): *Brainpower – Intellectual capital is becoming corporate America's most valuable asset and can be its sharpest competitive weapon*.
- Elérhető: https://archive.fortune.com/magazines/fortune/fortune_archive/1991/06/03/75096/index.htm (Letöltve: 2021.04.23.)
- STIGLITZ, Joseph (2003): *A globalizáció és visszasságai*. Napvilág, Budapest.
- STIGLITZ, Joseph E. (2008): We Aren't Done Yet: Comments on the Financial Crises and Bailout. *Economist's Voice*, 2008. szeptember 30. pp. 1-4
- STUMPF, István (2017): A tulajdonkorlátozás alkotmányjogi megítélése. In: SMUK, Péter (szerk.) (2017): *Demokrácia - Piaccgazdaság - Hatalommegosztás*. Gondolat Kiadó, Budapest, pp. 11-38
- SUTT, Andres (2019): Breaking the doom loop: towards banking union. In: ESM Board (eds): *Safeguarding the Euro in Times of Crisis – The Inside Story of the ESM*. Publication Office of the European Union; pp. 207-212
- SZEGEDI László (2012): Challenges of Direct European Supervision of Financial Markets. *Public Finance Quarterly*, 2/2012. pp. 347-357
- SZEGEDI László (2018a): *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Dialóg Campus, Budapest.
- SZEGEDI László (2018b): The Crisis Management of the „Dieselgate” – *Transboundary (and) Crisis Driven Evolution of EU Executive Governance with or without Agencies?* Európai Tükör, Special Edition, 21. évf.; pp. 85-100

- SZEGEDI László (2019a): Regulatory Evolution of the Risk Analysis and Crisis Management Tools of the European Gas Supply. In.: REISINGER Adrienn; KECSKÉS Petra; BUICS László; BERKES Judit; BALASSA Bernadett (szerk.): *"Kulturális gazdaság"*. Kautz Gyula Emlékkonferencia elektronikus formában megjelenő kötete. Széchenyi István Egyetem, Győr.
- SZEGEDI László (2019b): Soft law és speciális kormányzati együttműködési formák. In: BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László (2019): *Az Európai Unió intézményrendszere*. Dialóg Campus, Budapest, pp. 185-192
- SZEGEDI László (2019c): Nem jogalkotási eljárások. In: BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Dialóg Campus, Budapest, pp. 177-184
- SZEGEDI László (2020): Jogharmonizáció a pénzügyi területen: Szabadulhat-e az Európai Bankhatóság a hatáskör-átruházás korlátainak szorításából? *Állam- és Jogtudomány*, 61. évf. 2. sz. pp. 114-131
- SZÉKELY, Alberto (1997): Non-binding commitments: A commentary on the softening of international law evidenced in the environmental field. In: United Nations (ed.): *International law on the eve of the twenty-first century: Views from the International Law Commission*. United Nations, New York, USA.
- SZILÁGYI János Ede (2018): Agricultural Land Law: Soft Law in Soft Law. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2018*, pp. 189-212
- SZINAY Ildikó (2012): A Jó Állam-koncepció értelmezése Magyar Zoltán korában és napjainkban. *Polgári Szemle*, 8. évf. 3-4. sz. pp. 364-374
- TELEKI Bálint (2018): The Role of Agencification in the Post-2010 Financial Stabilization in Hungary. *Polgári Szemle*, English Special Issue, 14. sz. pp. 125-139.
- TELEKI Bálint (2019a): Thoughts on Certain Aspects of the Brexit and its Management. *Academic and Applied Research in Public Management Science*. 18. évf. 1. sz. pp. 137-148
- TELEKI, Bálint (2019b): Kriptoaluták és bűnözés, különös tekintettel a piramisjáték szervezésére. *Magyar Bűnüldöző*, 10. évf. 1-2. sz. pp. 67-80
- TELEKI Bálint (2019c): From the Sanhedrin to Foreign Currency Loans in Hungary: Cases of Groupthink in History. *Polgári Szemle*, English Special Issue, pp. 463-472

- TELEKI Bálint - SASVÁRI Péter - URBANOVICS Anna (2020): Az európai uniós ügynökségesedés kutatásának akadémiai háttere: An Academic Background to the Research of Agencification in the EU. *Polgári Szemle* 16. évf. 1-3. sz. pp. 174-186
- TELEKI Bálint - SASVÁRI Péter - URBANOVICS Anna (2021): Evaluating the scientific performance of researchers at the field of EU agencification from a scientometric approach. *Advances in Business-Related Scientific Research Journal*, 12. évf. 1. sz. pp. 59-77;
- TERPAN, Fabien (2005): Soft Law in the European Union. The Changing Nature of EU Law. *European Law Journal*, 21. évf. 1. sz.; pp. 68-96
- TESCHE, Tobias (2018): Supranational Agency and Indirect Governance after the Euro Crisis: ESM, ECB, EMEF and EFB. *CERiM Online Paper Series*, Maastricht University, Paper no. 13/2018
- TEUBNER, Gunther (2004): *Global private regimes: Neo-spontaneous law and dual constitution of autonomous sectors in world society?* Conference Paper, EUI, Firenze.; pp. 1-17
- TRONDAL, Jarle – PETERS, Guy B. (2013): The Rise of European Administrative Space: Lessons Learned. *Journal of European Public Policy*, 20. évf. 2. sz. pp. 295-307
- TRUBEK, David M. – COTTRELL, Patrick – NANCE, Mark (2005): „Soft Law”, „Hard Law”, and the European Integration: Toward a Theory of Hybridity. *University of Wisconsin-Madison Legal Studies Research Paper Series*, Paper No. 1002
- URBANOVICS, Anna – SASVÁRI, Péter – TELEKI, Bálint (2020): Evaluation of the COVID-19 regulations in the Visegrad group. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 15. évf. 4. sz. pp. 645-657
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika (2010): *Az Európai Unió joga*, Complex Kiadó, Budapest
- VERDUN, Amy (2017): Political leadership of the European Central Bank, *Journal of European Integration*, 39. évf. 2. sz., pp. 207-221
- VERSCHUERE, Bram – VANCOPPENOLLE, Diederik (2012): Policy-making in an era of agencification: An exploration task between politicians, core departments and public agencies. *Policy and Society*, 31. évf. pp. 249-258

- WAHEDUZZAMAN, Wahed (2019): Challenges in transitioning from new public management to new public governance in a developing country context. *International Journal of Public Sector Management*, 32. évf. 7. sz. pp. 689-705
- WAMBA, Samuel Fosso – KAMDJOU, Jean Robert Kala – BAWACK, Ransome Epie – KEOGH, John G. (2018): *Bitcoin, Blockchain, and FinTech: A Systematic Review and Case Studies in the Supply Chain*. Production Planning and Control, [megjelenés alatt], Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3281148 (Letöltve: 2020.03.01.) pp. 1-54
- WALDO, Dwight: *Mi a közigazgatás?* In: STILLMAN, Richard J. (szerk.): *Közigazgatás*. Osiris-Századvég, Budapest, 1994.
- WIDDERSHOVEN, Rob J. G. M. (2014): Developing Administrative Law in Europe: Natural Convergence or Imposed Uniformity. *Review of European Administrative Law*, 7. évf. 2. sz. pp. 5-17
- WILSON, Ernest J. (2008): Hard Power, Soft Power, Smart Power. *The ANNALS of the American Academy of Political Science*. Vol. 616 Issue 1, pp. 110-124
- WONKA, Arndt – RITTBERGER, Berthold (2010): Credibility, Complexity and Uncertainty: Explaining the Institutional Independence of 29 EU Agencies. *West European Politics*, 33. évf. 4. sz. pp. 730-752
- WOOD, Matthew (2018): Mapping EU agencies as political entrepreneurs. *European Journal of Political Research*, 57. évf. pp. 404-426
- ZERILLI, Filippo M. (2010): The rule of soft law: An introduction. *Focaal – Journal of Global and Historical Anthropology*, 56. évf. 3. sz. pp. 3-18
- ZILLER, Jacques (2020): The European Central Bank's communication at the times of Mario Draghi. *Il Politico (Univ. Pavia, Italy)*, 85. évf. 1. sz. pp. 64-66;