

DR. KÁLMÁN JÁNOS

EGYETEMI TANÁRSEGÉD

SZÉCHENYI ISTVÁN EGYETEM DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

KÖZIGAZGATÁSI ÉS PÉNZÜGYI JOGI TANSZÉK



# A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó hatóság helye és függetlensége a magyar központi közigazgatásban

## Bevezetés

2013 októberéig Magyarországon a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF) látta el, amely integrált felügyeleti hatóságként a Magyar Nemzeti Banktól (a továbbiakban: MNB) elkülönülve került megszervezésre. 2013. október 1. napjával a PSZÁF megszűnt és feladatait – a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvénnyel (a továbbiakban: MNB tv.) – integrálta az Országgyűlés az MNB szervezetébe. A magyar közigazgatási jogi irodalom nem tekinti az MNB-t tipikus közigazgatási szervnek. Az integrációval azonban számos hatósági feladat- és hatáskör került az MNB – pontosabban a Pénzügyi Stabilitási Tanács (a továbbiakban: PST) – hatáskörébe, ezért a cikk célja, hogy röviden vázolja az új MNB helyét a közigazgatási szervek rendszerében és ennek megfelelően részletesebben vizsgálja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó hatóság jogállásának – nemzetközi sztenderdekben és az Európai Unió jogi aktusaiban is rögzített – alapvető elvét, a függetlenségét.

## 1. A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó hatóság jogállása és helye a magyar központi közigazgatásban

A PSZÁF jogállását tekintve központi államigazgatási szervnek – azon belül önálló szabályozó szervnek – minősült. A MNB – a PSZÁF-al ellentétben – nem közigazgatási szervként került létrehozásra, amelyet az új MNB tv. is fenn tartott, hanem a Magyar Állam kizárólagos tulajdonában lévő részvénytársaságként.<sup>1</sup> Megjegyzendő, hogy több eu-

rópai ország, ahol a nemzeti bank egyúttal a pénzügyi piac egészének, vagy valamelyik szektorának (pl. bankszektor) a felügyeletéért is felelős, hatósági modellt alkalmazva, közjogi jogi személyként és nem részvénytársaságként hozta létre a központi bankját.<sup>2</sup> Jogállását tekintve az MNB tv. rögzíti egyrészt, az MNB kormánytól való függetlenségét, másrészt az Európai Központi Bank, valamint – bizonyos esetekben – az Európai Felügyeleti Hatóságok általi utasíthatóságát. Az MNB jogállását egyik oldalról tehát az államszervezet belüli – törvényi keretek között érvényesülő – függetlenség, másik oldalról pedig bizonyos szupranacionális szerveknek való alárendeltség jellemzi.

Az MNB magyar központi közigazgatáson belüli helyét tekintve, a közigazgatási jogirodalom az MNB-t a tágabb értelemben vett közigazgatási intézményrendszerben helyezte el, már az integrációt megelőzően is, mint közjogias státuszú vállalat.<sup>3</sup> Ennek oka, hogy az MNB elsődleges feladata – a monetáris politika meghatározása – nem tekinthető közigazgatási feladatnak. A monetáris politika egy állam gazdasági életét befolyásoló állami, kormányzati döntés és, mint ilyen, a gazdaságpolitika makrogazdasági eszközei közé sorolható. Az MNB monetáris politika melletti egyéb, hatósági, szakhatósági hatáskörei azonban végrehajtási hatásköröknek tekinthetők, ezért e hatáskörök tekintetében – atipikus – közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb szervezetnek minősült.

A pénzügyi piac feletti felügyeleti hatáskörök a közigazgatási jog szabályozási körébe tartoznak, mivel egyrészt a *pénzügyi stabilitás fenntartása* olyan *közfeladat*, amelynek megvalósítása érdekében közigazgatási beavatkozás szükséges a társadalmi viszonyokba, másrészt ezzel párhuzamosan szükséges, hogy a közigazgatási jogi szabályozás megkösse a közigazgatás cselekvési szabadságát és jogi védelmet nyújtsa.

<sup>1</sup> A részvénytársasági forma teszi elsődlegesen nehézé az MNB elhelyezését a közigazgatási szervek rendszerében. A formaválasztás további problémáiról ld. VINCZE ATTILA: Közpénzügyi sarkalatos törvények. *MTA Law Working Papers*, 2014/10. 3–4.

<sup>2</sup> Ezt a megoldást választotta a Cseh Köztársaság, Németország, Szlovákia vagy Szlovénia.

<sup>3</sup> FAZEKAS MARIANN–FICZERE LAJOS (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris, 2004. 123.

son az igazgatottak számára. A pénzügyi felügyeleti hatáskörök integrálása az MNB szervezetébe jelentősen megnövelte az MNB által ellátott, kifejezetten államigazgatási természetű hatásköreinek mennyiségét, amelyek gyakorlása során az MNB *tv. expressis verbis kimondja, hogy hatóságként jár el*. Fontos megjegyezni, hogy egy szerv, szervezet vagy személy azáltal válik közigazgatási hatósággá, hogy közfeladat ellátása során a hatósági döntés jellemzőit magán viselő közhatalmi jogkört gyakorol. Ebből következően a pénzügyi közvetítőrendszer feletti felügyeleti hatáskörök gyakorlása során az MNB a végrehajtó hatalom körébe tartozó, közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított szervnek minősül, vagyis a közigazgatás szervezetrendszerébe tartozik.<sup>4</sup>

Az MNB-t – kétarcú szervként, a felügyeleti hatásköreinek tekintetében – tehát a közigazgatás részének tekintem, a közigazgatás legfőbb szerve pedig a kormány, így a továbbiakban az MNB felügyeleti hatásköreinek, a kormánytól való függetlenséget tekintem vázlatosan át. E helyen jelzem, hogy véleményem szerint az MNB pénzügyi közvetítőrendszer feletti felügyeleti tevékenységének függetlensége nem egyezik meg a monetáris politika meghatározása és megvalósítása során élvezett rendkívül széleskörű függetlenségével. Ennek oka abban keresendő – ahogy ezt fent már érintettem –, hogy a monetáris politika gazdaságpolitikai döntéshozatal, míg a felügyeleti tevékenység egyértelműen egyedi hatósági jogviszonyokon keresztül érvényesülő hatósági tevékenység, amely indokolja a függetlenség eltérő szintjeit, természetét. E cikk keretei között a továbbiakban a felügyeleti függetlenségre koncentrálok és a központi bank monetáris politikai függetlenségét, valamint függetlenség másik oldalaként a felügyeleti hatóságok beszámoltathatóságának (kontrolljának) komplex rendszerét nem vizsgálom.

## 2. A pénzügyi felügyeleti hatóság jogállását meghatározó nemzetközi és európai uniós elv – a függetlenség

### 2.1. A függetlenség elve a nemzetközi sztenderdek szintjén

A pénzügyi piac globalizációja nyilvánvalóvá tette, hogy a piaci szereplők összefonódásával és integrációjával párhuzamosan egységes elveken alapuló, nemzetközileg nagymértékben harmonizált szabályozási keretre van szükség. Ennek hiányában a kockázatos szolgáltatások és az azokat nyújtó intézmények oda csoportosulhatnak, ahol kevésbé szigorú szabályok érvényesülnek. Az egységes szabályozási elvek kidolgozására a legfejlettebb pénzügyi piacokkal rendelkező országok különböző nemzetközi szakmai szervezeteket hoztak létre. A legjelentősebb, nemzetközi elismertséggel rendelkező szervezetek a – pénzügyi piac szektoraihoz illeszkedően létrehozott – *Nemzetközi Fizetések Bankja*,<sup>5</sup> az *Értékpapír-fel-*

*ügyeletek Nemzetközi Szervezete*,<sup>6</sup> valamint a *Biztosításfelügyeletek Nemzetközi Szervezete*.<sup>7</sup> E szervezetek nem rendelkeznek jogi kötőerővel rendelkező normák megalkotására irányuló hatáskörrel, hanem *ajánlásokban összefoglalják a nemzetközi legjobb gyakorlatokat*, amelyeket az egyes országok, valamint az Európai Unió figyelembe vesznek a pénzügyi piac szabályozásának és felügyeletének a kialakítása során.<sup>8</sup>

A cikk témájához kapcsolódóan a legfontosabb kérdés, hogy e szervezetek által megalkotott *globális sztenderdek*<sup>9</sup> milyen elveknek a megvalósulását tartják célszerűnek a felügyeleti szervek jogállásával kapcsolatban. Mind a három – alapvető elveket tartalmazó – ajánlás rögzíti, hogy a felügyeletet ellátó szervnek *működési függetlenséggel (operational independence)* kell rendelkeznie. Ez a függetlenség azt jelenti, hogy a felügyeletet ellátó szervnek képesnek kell lennie arra, hogy a döntéseit politikai, valamint a felügyelt piac szereplői felől érkező befolyástól mentesen hozza meg. A függetlenség másik oldalaként azonban biztosítani kell e szervezetek felügyeleti tevékenységével kapcsolatos *beszámoltathatóságát*. Az ajánlások szervezeti jogi kérdésekben további elveket nem fogalmaznak meg, a felügyeleti hatóság jogállásával kapcsolatos tartalmi kritériumként e két elvet – a függetlenség és az elszámoltathatóság – rögzítik. Mivel az ajánlások jogi kötőerővel nem rendelkező sztenderdek, ezért önmagukban nem jelentenek kötelezettséget az államokra nézve saját pénzügyi felügyeletet ellátó hatóságuk, hatóságaik létrehozatala, vagy átszervezése során. Azonban jelentősnek tekinthető, hogy a nemzetközi legjobb gyakorlatok szerint a hatékony pénzügyi piaci felügyelet előfeltétele a felügyeleti hatóság függetlensége.

### 2.2. A függetlenség elve az Európai Unió jogi aktusainak szintjén

Az Európai Unió alapító szerződésai szerint az európai jog végrehajtása elsődlegesen a tagállamok feladata. Ebben a tekintetben a tagállamok közigazgatásának intézményi és eljárásjogi önállósága van, vagyis minden tagország belső szuverenitása körébe tartozik a közigazgatás felépítése és működése.<sup>10</sup> Ennek ellenére egyre gyakoribbak a kifejezetten szervezeti jogi normákat, szervezetek jogállására vonatkozó elveket is tartalmazó európai uniós jogi aktusok, elsősorban azokon az adatvédelmi és gazdasági közigazgatási terüle-

<sup>6</sup> International Organization of Securities Commissions.

<sup>7</sup> International Association of Insurance Supervisors.

<sup>8</sup> ERDŐS MIHÁLY–MÉRŐ KATALIN: *Pénzügyi közvetítő intézmények*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010. 226.

<sup>9</sup> Az ajánlásokat ld.: a bankszektor vonatkozásában a BIS által elfogadott *Core principles for effective banking supervision*, 2012, <http://www.bis.org/publ/bcbs230.htm> (2014.08.03.); az értékpapír piac vonatkozásában az IOSCO által elfogadott *Objectives and Principles of Securities Regulation*, 2010, <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD323.pdf> (2014.08.03.); valamint a biztosítási piac vonatkozásában az IAIS által elfogadott *Insurance Core Principles, Standards, Guidance and Assessment Methodology*, 2013, <http://www.iaisweb.org/Supervisory-Material/Insurance-Core-Principles-795> (2014.08.03.).

<sup>10</sup> BALÁZS ISTVÁN: Az „Európai Közigazgatási Tér” és az európai közigazgatási jog, in Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. kötet*. Budapest, Complex, 2013. 82.

<sup>4</sup> Hasonló álláspontra helyezkedik Fehér Júlia és Veres Zoltán, ld.: FEHÉR JÚLIA–VERES ZOLTÁN: Gondolatok a hazai pénzügyi felügyeleti integráció margójára – különös tekintettel a fogyasztóvédelemmel összefüggő igazgatási szempontokra. *Pázmány Law Working Papers*, 2014/8. 10.

<sup>5</sup> Bank of International Settlements.

teken, ahol a jogérvényesítést indokolt független hatóságokra bízni. Ilyen szabályozási területnek tekinthető a pénzügyi piac uniós rezsimje is, ugyanis az egyes szektorokat (bank-, értékpapír- és biztosítási szektor) szabályozó legfontosabb irányelvek rögzítenek bizonyos általános elveket a felügyeleti hatóságok jogállásával kapcsolatban.

A bankszektor felügyeleti hatóságával kapcsolatban a CRD IV. követelményként rögzíti, hogy a tagállamok biztosítják, hogy az illetékes hatóságok rendelkezzenek az uniós jogi aktusokban meghatározott prudenciális felügyeleti, vizsgálati és szankcionálási feladatok elvégzéséhez szükséges szakértelemmel, forrásokkal, működési kapacitással, hatáskörrel és függetlenséggel.<sup>11</sup> Az értékpapír-piac felügyeleti hatóságával kapcsolatban a MiFID már kevésbé szigorú elveket fogalmaz meg, ugyanis annyit rögzít, hogy a hatóságoknak állami jellegűeknek kell lenniük – tehát nem szervezhető ki a piaci szereplőkre –, ez szavatolja a gazdasági szereplőktől való függetlenségüket és az összeférhetetlenség elkerülését. A MiFID tehát már csak a függetlenség egyik oldalát, felügyelet tárgyától, a piaci szereplőktől való függetlenség követelményét rögzíti, de kimondja, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell az illetékes hatóság megfelelő finanszírozását.<sup>12</sup> Végül a harmadik szektor, a biztosítási piac, legfontosabb irányelve, az ún. Szolvencia II. már csak annyit rögzít – a függetlenség követelményének kimondása nélkül –, hogy a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a felügyeleti hatóságok rendelkezzenek a felügyelet fő célja, azaz a szerződők és kedvezményezettek védelme eléréséhez szükséges eszközökkel, valamint a megfelelő szakértelemmel, kapacitással és felhatalmazással.<sup>13</sup>

A három irányelv maximum harmonizációs szabályai tehát eltérő elveket fogalmaznak meg – ezáltal eltérnek a nemzetközi sztenderdektől – a felügyeleti hatóságok jogállásával kapcsolatban. A felügyeleti hatóságok jogállása attól függ, hogy a tagállam – szervezetalkítási szabadságát gyakorolva – milyen szervezeti modellben kívánja létrehozni a saját pénzügyi piaci felügyeleti hatóságát, vagy hatóságait. Ha szektorális alapon hozza létre, akkor a felügyeleti hatóságok kormányhoz való viszonya eltérően alakulhat, hiszen az irányelvek eltérő elveket rögzítenek. Ha azonban a tagállam integrált felügyeleti hatóságot hoz létre – függetlenül attól, hogy az integráció a központi bankon belül, vagy azon kívül történik meg – akkor annak, a maximum harmonizáció okán, a CRD IV. szerinti függetlenséggel kell rendelkeznie. A továbbiakban ezért a függetlenség elméleti követelményét foglalom röviden össze, mivel az integrált szervezeti modellnek a legerősebb irányelvi követelménynek – CRD IV. – kell megfelelnie.

<sup>11</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU irányelve (2013. június 26.) a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáféréstől és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (ún. CRD IV.) 4. cikk (4) bekezdés.

<sup>12</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004/39/EK irányelve (2004. április 21.) a pénzügyi eszközök piacairól, a 85/611/EGK és a 93/6/EGK tanácsi irányelv, és a 2000/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 93/22/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (ún. MiFID) 58. preambulumbekkezdés.

<sup>13</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2009/138/EK irányelve (2009. november 25.) a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról (ún. Szolvencia II.) 27. cikk.

### 2.3. A függetlenség elvi struktúrája

A pénzügyi felügyeleti hatóság függetlenségének két irányban kell érvényesülnie. Egyrészt függetlennek kell lenni a politikai szférától, másrészt függetlennek kell lennie a felügyelet alá tartozó pénzügyi szervezetektől. A politikai függetlenség alapvető oka, hogy a (hatósági) jogérvényesítést a lehető legteljesebb mértékben depolitizálják, vagyis kivonják a felügyeleti hatóságot az aktuális végrehajtó hatalom, a kormány és a politikai pártok befolyása alól.<sup>14</sup> Számos szerző ugyanis már az 1990-es évek közepétől amellet érvel, hogy a pénzügyi stabilitás – amelynek biztosítása a pénzügyi piac felügyeletének elsődleges célja – közérdeknek (public interest) tekinthető és, mint ilyen, a politikai érdekekkel és a magánérdekkel szemben is biztosítandó. Ebből következik másrészt, hogy a felügyeleti hatóság függetlenségét biztosítani kell a felügyelet tárgyától. Egyesek úgy tartják, hogy a politikai befolyásnál is erősebb lehet, ha erős érdekcsoportok sikeresen lépnek fel a felügyeleti tevékenység korlátozása érdekében.<sup>15</sup> Éppen ezért a függetlenség biztosítékai ebben az esetben, a politikai függetlenséggel járó gyengébb politikai kontroll miatt, jelentős kérdésként merülnek fel.

Elméleti szempontból a független jogállás – amely megvalósul a kormány és a felügyelt szervek vonatkozásában is – négy, témánk szempontjából releváns, szorosan összefüggő területen vizsgálandó.

A függetlenség egyik oldala a felügyeleti hatóság szabályozási függetlensége. A szabályozási függetlenség azt jelenti, hogy az adott ország jogszabályi keretei között a felügyeleti hatóság önállóan alkothat meg, elsősorban technikai jellegű (normatív) szabályokat, a felügyelete alá tartozó intézmények vonatkozásában. A szabályozási függetlenség indoka elsősorban a pénzügyi szervezetek, termékek és szolgáltatások komplexitásában és határokon átnyúló jellegében keresendő, ugyanis ezekre tekintettel, a felügyeleti hatóságnak képesnek kell lennie arra, hogy gyorsan és rugalmasan be tudja építeni a legújabb nemzetközi legjobb gyakorlatokat a jogrendszerébe.<sup>16</sup> A szabályozási függetlenség a legszélesebb, ha a felügyeleti hatóságnak hatáskörébe tartozik az árazás, a piacra lépés és a piacról való kivezetés, piaci korlátozások szabályozása (gazdasági szabályozás). Szűkebb körű a szabályozási függetlenség, ha bizonyos prudenciális szabályok meghozatalára rendelkezik hatáskörrel a hatóság (prudenciális szabályozás). Legsűkebb pedig, ha csak azoknak az információknak a meghatározására van hatásköre, amelyeket a felügyelete alá tartozó szervezeteknek szolgáltatniuk kell a részére (információs szabályozás). A szabályozási függetlenség terjedelme az állam alkotmányos szabályaitól, jogrendszerétől és hagyományaitól függ. Vannak olyan országok, ahol nagyon széles körű a felügyeleti hatóságok szabályozói hatásköre és vannak

<sup>14</sup> TEMESI ISTVÁN: Az önálló szabályozó szervek nemzetközi példái. *Új Magyar Közigazgatás*, 2013/12. szám. 10.

<sup>15</sup> LIGETI SÁNDOR: A Pénzügyi felügyeleti hatóságok függetlensége, beszámoltathatósága. A határokon átnyúló pénzügyi tevékenység felügyelete. *Külgazdaság*, 2009/1–2. szám. 65.

<sup>16</sup> DENTERS, ERIK: Regulation and Supervision of the Global Financial System: A Proposal for Institutional Reform. *Amsterdam Law Forum*, Vol. 1. No. 3. 2009. 68–69.

olyan országok, ahol egyáltalán nem is rendelkeznek ilyen felhatalmazottsággal.<sup>17</sup>

A függetlenség második – egyben legjelentősebbnek tekinthető – oldala a *felügyeleti függetlenség*. A felügyeleti függetlenség azt biztosítja, hogy a *felügyeleti hatóság önállóan hozza meg a döntéseket* a pénzügyi szervezetek engedélyezéséről, önállóan végezhet helyszíni és helyszínen kívüli ellenőrzéseket, önállóan dönt a jogkövetkezmények (szankciók) alkalmazásáról, ide értve a legerősebb szankciót, a működési engedély visszavonását is. E követelmény oka, hogy az imént kiemelt hatáskörök a felügyeleti hatóságok legfontosabb jogkörei, amelyekkel biztosítani tudják a pénzügyi rendszer stabilitását. A felügyeleti tevékenységet ellátó személyeket és a felügyeleti döntéseket – bizonyos *jogállami garanciák érvényesülése mellett* – a jogrendszernek is védenie kell. Ennek megfelelően biztosítani kell, hogy a felügyeleti tevékenységet végző személyek személyesen csak nagyon korlátozottan legyenek elszámoltathatók a cselekedeteikért, valamint a felügyeleti döntések bírósági felülvizsgálatát is bizonyos – jogállami – korlátok<sup>18</sup> között lehet biztosítani.

A függetlenség harmadik oldala az *intézményi függetlenség*, amely azt biztosítja, hogy a pénzügyi felügyeleti hatóság elkülönüljön egyrészt a végrehajtó hatalom központi szervétől, vagyis a kormánytól, másrészt elkülönüljön a felügyelt szervektől és személyektől is. Az intézményi függetlenséghez tartozik a vezetők kinevezésének és felmentésének szabályozása, a megbízási idejüknek a kormányzattól való elválasztása, a felügyeleti hatóság legfőbb döntéshozatali fórumának formája (testületi, vagy egyedi), valamint a döntéshozatali folyamat átláthatósága.

A felügyeleti függetlenség negyedik oldala a felügyeleti hatóság *költségvetési, vagy pénzügyi függetlensége*, amely azt jelent, hogy a felügyeleti hatóság hatáskörébe tartozik a költségvetésének, a személyzeti keretének és a személyzet fizetésének meghatározása. Ez biztosítható úgy is, hogy a felügyeleti hatóság működését a központi költségvetés finanszírozza, de ebben az esetben a hatóságnak kell a költségvetési javaslatot előterjeszteni, amelyet nem lehet módosítani, és biztosítható úgy is, hogy a felügyeleti díjakból finanszírozza a működését.

### 3. Az MNB pénzügyi felügyeleti tevékenységének függetlensége

#### 3.1. Az MNB szabályozási függetlensége

A pénzügyi piac feletti felügyeletet ellátó MNB széleskörű *szabályozási hatáskörrel* rendelkezik, amely egyaránt magában foglalja a normatív szabályok (rendeletek) megalkotásá-

ra és jogi kötőerővel nem rendelkező ajánlások elfogadására vonatkozó felhatalmazást. Az Alaptörvény határozza meg az MNB jogalkotó hatáskörének kereteit, amikor úgy rendelkezik, hogy az MNB elnöke törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki. A jogforrástan szabályai szerint a származékos jogalkotási jogosultság kizárólagosságot és jogalkotási kötelezettséget jelent. A jogosultság címzettjétől tehát a jogalkotási jogosultság nem vonható el, viszont köteles a jogszabály létrehozására. Ebből következően a pénzügyi piac szabályozásában a Kormány (miniszterek) jogalkotási hatáskörét az MNB rendeletalkotási hatásköre korlátozza.

A rendeletalkotási hatáskör tárgyköreinek – Alaptörvényből fakadó – szabályozási sajátossága, hogy az MNB elnök által kibocsátható rendeletek tárgyköreinek csak egy részét tartalmazza az MNB tv., a további felhatalmazásokat az ágazati törvények szabályozzák. A rendeletalkotási (szabályozási) hatáskör terjedelmét tekintve, a felhatalmazó rendelkezések tartalmi vizsgálata alapján, az MNB kifejezetten széleskörű jogalkotási felhatalmazottsággal bír. Az MNB rendelkezik *információs szabályozási* hatáskörrel, amelynek keretében – már a jegybanki információs rendszer részeként – az MNB határozza meg azokat az adatokat és az adatok szolgáltatási módját, amelyekre a hatékony felügyeleti tevékenységéhez szüksége van.<sup>19</sup> Az MNB – elsősorban a bankszektor tekintetében – rendelkezik számos *prudenciális szabályozási* hatáskörökkel is, amelyek célja, hogy a piaci folyamatokra és a nemzetközi legjobb gyakorlatokra fegyvellemmel az MNB gyorsan és rugalmasan biztosítani tudja a pénzügyi szervezet megfelelő, stabil működését.<sup>20</sup> A prudenciális szabályozási hatáskörök fontos új elemét képezik az ún. makroprudenciális intézkedéseket meghatározó rendeletek, amelyek célja a rendszerszintű kockázatok kialakulásának megelőzése, illetve azok csökkentése.<sup>21</sup> Az MNB hatáskörébe tartozik továbbá számos pénzügyi ágazat tekintetében a panaszkezelési eljárás szabályozása is. A pénzügyi piac és a pénzügyi szervezetek alapvető *gazdasági szabályozása* – amely jellemzően nem változik gyorsan – az Európai Unió, valamint az Országgyűlés és a Kormány hatáskörébe tartozik, azonban vannak olyan piaci események, amelyek kezeléséhez gyors beavatkozásra van szükség. Erre figyelemmel az MNB elnöke a pénzügyi közvetítőrendszer biztonságos működése érdekében az érintett tevékenység folytatására jogosult valamennyi szervezetre és személyre kiterjedően határozott időre, de legfeljebb kilencven napra egyes, az ágazati törvények hatálya alá tartozó tevékenységek végzését, e tevékenységek körébe tartozó szolgáltatások nyújtását, ügyletek kötését, termékek forgalmazását rendeletben megtilthatja, korlátozhatja vagy feltételekhez kötheti. Ez a szabályozási hatáskör komoly beavatkozási lehetőséget biztosít az MNB számára a piaci folyamatokba, ezért, az e tárgykörben kibocsátott rendeletnek az MNB tv.-ben meghatározott garanciális feltételeknek kell megfe-

<sup>17</sup> Ld. QUINTYN, MARK-TAYLOR, MICHAEL W.: Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. *IMF Working Paper*, WP/02/46 (2002). 17–20.

<sup>18</sup> A jogállami korlátok természetesen nem mehetnek el addig, hogy a jogorvoslathoz való jogot elvonva, kizárja a felügyelet döntéseinek bíróság előtti felülvizsgálatát. A felügyeleti döntések hatékony bírósági felülvizsgálatának biztosítása alapvető követelmény. Ezt azonban nem csökkenti a perorvoslatok korlátozása, a perindítási határidők meghatározása, a kereseti jogalap törvényi szintű szabályozása, kizárólagos bírósági illetékesség kikötése stb.

<sup>19</sup> Ld. MNB tv. 171. § (1) bekezdés *i*) pont.

<sup>20</sup> Ld. a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) 290. § (4) bek.

<sup>21</sup> Ld. MNB tv. 171. § (1) bekezdés *k*) pont.

lenie.<sup>22</sup> Végezetül megemlítenő, hogy az MNB pénzügyi függetlenségét biztosító felügyeleti- és igazgatási-szolgáltatási díjak rendeletben történő megállapítására is felhatalmazással rendelkezik. Fontos megemlíteni – a szabályozási függetlenség szempontjából –, hogy az MNB elnöke – a PST döntésének megfelelően – egyedül alkotja meg e tárgykörökben a rendeletét, annak érvényességéhez nincs szükség a kormány (miniszter) jóváhagyására, vagy hozzájárulásra.<sup>23</sup>

Az MNB normatív szabályozási jogkörét kiegészíti a jogi kötőerővel nem rendelkező szabályozási eszköz, az *ajánlás*. Az MNB elnökének hatáskörébe tartozik az MNB jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető ajánlás kiadása, amelynek az ágazati törvények hatálya alá tartozó szervezetekre, személyekre nézve kötelező ereje nincs, rendeltetése a jogalkalmazás kiszámíthatóságának növelése. A felügyeleti ajánlásban foglaltak – *soft law* jellegére tekintettel – betartása tehát nem kötelező a pénzügyi szervezetek számára, azonban az MNB a helyszíni ellenőrzései során megvizsgálja a pénzügyi szervezetek által alkalmazott gyakorlatot, és amennyiben az nem felel meg az ajánlásban foglaltaknak, akkor határozatában érvényesítheti azokat.<sup>24</sup>

### 3.2. Az MNB felügyeleti függetlensége

A pénzügyi közvetítőrendszer mikroprudenciális felügyeletének ellátására kizárólag az MNB rendelkezik hatáskörrel. Az MNB tv. és az ágazati törvények keretén belül az MNB dönt a pénzügyi szervezetek számos tevékenységének az *engedélyezéséről* (alapítás, működési engedély, befolyásszerzés stb.), *hatósági felügyelet* keretében helyszíni és helyszínen kívüli ellenőrzéseken keresztül ellenőrzi a jogszabályok és az MNB hatósági határozataiban foglaltak végrehajtását, valamint ezek sérelme esetén alkalmazhatja a hatósági felügyeleti jogkör részét képező jogkövetkezményeket. Az MNB hatáskörébe tartozik a *piacfelügyeleti*, valamint a *fogyasztóvédelmi ellenőrzések* lefolytatása a hatálya alá tartozó szervezetek és személyek esetén, továbbá az ellenőrzés eredményétől függően az MNB dönt a jogkövetkezmények (szankciók) alkalmazásáról. A jogérvényesítés érdekében az MNB komoly közigazgatási anyagi jogi és eljárási bírság kiszabására jogosult, valamint számos ágazat specifikus intézkedésről és kivételes intézkedésről dönthet.

A felügyeleti függetlenség biztosítása érdekében kiemelt jelentőségű, hogy az MNB döntéseivel szemben közigazgatási úton nincs helye jogorvoslatnak, döntései ellen fellebbezésnek nincs helye. Az ügyfél az MNB határozatának és önálló jogorvoslattal megtámadható végzésének csak a bí-

rósági felülvizsgálatát kérheti a – kizárólagos illetékességgel rendelkező – Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól, a döntés közlésétől számított 30 napon belül. Lényeges, hogy a bírósági felülvizsgálat automatikusan nem függeszti fel az MNB döntésének végrehajtását. A bírósági felülvizsgálat kizárólag az MNB döntésének jogszabályi felülvizsgálatára irányul és a bíróság nem változtathatja meg az MNB döntését, vagyis jogszabálysértő döntés esetén a döntési jog visszaszáll az MNB-re.

Az ágazati törvények több – elég jelentős – esetben korlátozzák az MNB önálló döntéshozatalát, így felügyeleti függetlenségét, a szankciók meghatározása során. Így például a hitelintézet tevékenységi engedélyét az MNB csak a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter jóváhagyásával vonhatja vissza.<sup>25</sup> Vagy a tőzsde teljes tőzsdei forgalmazást érintő, tíz tőzsdénaphal hosszabb időtartamú MNB általi felfüggesztéséhez szintén a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter jóváhagyása szükséges.<sup>26</sup> Ezekon a területeken tehát az MNB nem önállóan, hanem miniszteri jóváhagyás mellett hozhatja meg a döntéseit, korlátozva a felügyeleti függetlenségét.

### 3.3. Az MNB intézményi függetlenség

Az intézményi függetlenség megegyezik az MNB két tevékenységi köre (ti. a monetáris politika és a pénzügyi piac felügyelete) esetén. Ennek oka, hogy az intézményi függetlenség esetén nincs olyan indok, ami a függetlenség eltérő szintjét tenné szükségessé.

A pénzügyi piac felügyeletének stratégiai kereteit a *Monetáris Tanács* határozza meg. A Monetáris Tanács legalább öt-, legfeljebb kilenc tagú testület, tagja az *MNB elnöke*, mint a Monetáris tanács elnöke, az *MNB alelnökei és további tagok*. Az MNB elnökét és alelnökeit<sup>27</sup> – az Alaptörvény alapján – a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki hat évre. A Monetáris Tanács további tagjait – az MNB tv. alapján – hat évre az Országgyűlés választja. A Monetáris Tanácson belül az Országgyűlés által választott tagok számának mindig meg kell haladnia a köztársasági elnök által kinevezett tagok számát. A Monetáris Tanács tagjait, így az elnököt és az alelnököket is – akaratukon (lemondás) és objektív körülményeken (megbízati idő letelte, halál) kívül – csak az Európai Központi Bank Alapokmányában meghatározott okokból lehet elmozdítani. Az Alapokmány szerint ugyanis valamely nemzeti központi bank elnökét – jelen esetben a Monetáris Tanács bármelyik tagját – kizárólag abban az esetben lehet hivatalából felmenteni, ha már nem felel meg a feladatai ellátásához szükséges feltételeknek, vagy ha súlyos kötelezettségszegést követett el. Fontos megjegyezni, hogy az

<sup>22</sup> Ld. MNB tv. 172. §.

<sup>23</sup> Annyit érdemes megjegyezni, hogy az MNB tv. alapján bizonyos rendeletek esetén, a rendelet kihirdetését megelőzően az MNB elnökének tájékoztatnia kell a Kormányt a rendelet meghozataláról és annak indokairól. Ez a tájékoztatási kötelezettség azonban nem korlátozza a szabályozási hatáskör önállóságát.

<sup>24</sup> SEREGDI LÁSZLÓ: A PSZÁF jelenlegi helyzete, szerepe, a várható, illetve az indokolt változások. In: Lentner Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2013. 414.

<sup>25</sup> Hpt. 33. § (3) bekezdés.

<sup>26</sup> A tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény 328. §.

<sup>27</sup> Az MNB-nek jelenleg három alelnöke van: a) a monetáris politikáért, pénzügyi stabilitásért és hitelstabilitásért felelős alelnök; b) a pénzügyi szervezetek felügyeletéért és fogyasztóvédelemért felelős alelnök; valamint c) a statisztikáért, készpénzlogisztikáért és pénzügyi infrastruktúráért felelős alelnök.

elnök, valamint az alelnökök felmentése esetén a köztársasági elnök döntéséhez a miniszterelnök ellenjegyzése szükséges.

A Monetáris Tanács által meghatározott stratégiai keretek között, a fizetési és elszámolási rendszer felvigyázásával, a makroprudenciális politika kialakításával és megvalósításával, a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével, valamint a szanalással kapcsolatos hatásköröket a PST gyakorolja. A PST-t az MNB tv. hozta létre, az MNB szervezeti keretén belül, legalább három, legfeljebb tíztagú testületként. A PST tagjai: *a)* elnökként az MNB elnöke; *b)* az MNB tv.-ben meghatározott feladatot felügyelő alelnökök; valamint *c)* az MNB elnöke által kijelölt vezetők. Jelenleg a PST tagja az MNB elnöke, három alelnöke, valamint a pénzügyi stabilitásért és hitelstabilitásért felelős ügyvezető igazgató.

Az MNB vezető tisztségviselőinek és alkalmazottainak széleskörű politikai és gazdasági összeférhetlenségi szabályoknak kell megfelelniük, amelyek a Monetáris Tanács tagjait, megbízatásuk megszűnése után további hat hónapig kötik.

Az MNB intézményi függetlenségét biztosítja tehát, hogy a vezetők kinevezése és felmentése az Országgyűlés, illetve a köztársasági elnök hatáskörébe tartozik, továbbá, hogy a vezetők megbízatási ideje a kormányzati ciklustól el van választva. A felügyeleti függetlenség szempontjából fontos lépés, hogy a felügyeleti hatásköröket gyakorló PST testületi formában került megszervezésre.

### 3.4. Az MNB pénzügyi függetlensége

Az MNB zártkörűen működő részvénytársaságként került megszervezésre, így az MNB nem éves költségvetés alapján gazdálkodik, nem része a központi költségvetésnek. A függetlenség biztosítéka, hogy az MNB költségvetési forrásokból nem részesül, hanem működését a saját pénzügyi tevékenységéből és az iparági befizetésekből finanszírozza. Az MNB – a gazdasági társaságokra jellemzően – a pénzügyi év kezdete előtt működési költségeire, valamint beruházásaira vonatkozóan – az alapvető és egyéb feladatai vonatkozásában elkülönítetten – *részletes éves tervet* készít. Az éves pénzügyi tervét az MNB igazgatótanácsa fogadja el és a pénzügyi év lezárását követően összehasonlító elemzést készít a tervezett és a tényleges működési és beruházási költségek alakulásáról. Az elemzést a könyvvizsgáló véleményével ellátva az MNB éves beszámolójával egyidejűleg megküldi az Országgyűlés

gazdasági ügyekért felelős állandó bizottsága, valamint az Állami Számvevőszék részére.

A MNB jogosult számos pénzügyi tevékenységet végezni<sup>28</sup>, amelyekből jelentős bevételei származnak. Továbbá a felügyelet anyagi függetlenségének biztosítása érdekében az MNB elnöke rendeletben jogosul meghatározni a felügyeleti díj megfizetésének és kiszámításának módját, valamint az igazgatási-szolgáltatási díjak mértékét. Ezen kívül – a felügyeleti tevékenységéhez kapcsolódóan – az MNB rendelkezik az általa kiszabott bírságokkal és egyéb bevételekkel is. A 2013-as adatok alapján az MNB több mint 530 milliárd forint bevétel mellett, több mint 26 milliárd forint *(pozitív mérleg szerinti eredményt)* ért el.<sup>29</sup>

Az MNB pénzügyi függetlenségének fontos elemét képezi továbbá, hogy a személyzetpolitika kialakítása során is nagy önállósággal rendelkezik, ugyanis *a létszámkeret és bérezés megállapítása az igazgatóság hatáskörébe tartozik*. Fontos továbbá kiemelni, hogy az MNB alkalmazottaira – az MNB tv.-ben szabályozott kivételekkel – a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

### Összegzés

A fentiek alapján jogi szempontból vizsgálva – néhány fontos korlát mellett – az MNB felügyeleti tevékenysége széleskörű függetlenséget élvez a kormányzattól, a felügyelt szervektől és személyektől egyaránt. Erre a függetlenségre a működési függetlenség külső oldalaként tekinthetünk és a cikkben csak ezt vizsgáltam. A következő kérdés azonban ezek után – a felügyeleti hatáskörök integrációval kapcsolatban – az, hogy a nemzetközi sztenderdekben és az uniós jogi aktusokban rögzített függetlenség követelményének, több, különböző tevékenységet ellátó szerv esetén, van-e belső oldala? Magában foglalja-e a felügyeleti hatásköröket gyakorló szervezeti egység (ti. a PST) nemzeti bankon belüli működési függetlenségét, vagyis a monetáris politikától való elválasztását, vagy sem. A kérdés azért is fontos, mivel az ún. szanalási hatásköröket is a PST gyakorolja, amelyek tekintetében maga az MNB tv. rögzíti követelményként, hogy gondoskodni kell a szanalási feladatok ellátásáért felelős szervezeti egységnek *az MNB más feladatait ellátó szervezeti egységétől való működési függetlenségéről*.<sup>30</sup> E feladatok tekintetében szintén a Monetáris Tanács hatáskörébe tartozik a stratégiai keretek meghatározása, amely keretei között a PST döntést hozhat.

<sup>28</sup> Pl. jogosult forintban, külföldi pénznemben és nemesfémekkel a pénzügyi és kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenység körébe tartozó bármely egyéb műveletet végezni.

<sup>29</sup> Ld. MNB Éves Jelentés 2013, elérhető: [http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu\\_evesjel/MNB\\_EvesJelentes\\_2013\\_HUN\\_vegleges.pdf](http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu_evesjel/MNB_EvesJelentes_2013_HUN_vegleges.pdf) (2014.08.02.).

<sup>30</sup> MNB tv. 4. § (15) bekezdés.