HU

EURÓPAI KÖZPONTI BANK

EURORENDSZER

# AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK VÉLEMÉNYE

**(2013. október 7.)**

**az integrált magyar felügyeleti keretrendszerről**

**(CON/2013/71)**

## Bevezetés és jogalap

2013. augusztus 24-én az Európai Központi Bank („EKB”) felkérést kapott a magyar Nemzetgazdasági Minisztériumtól (a továbbiakban: a konzultáló hatóság) arra, hogy alkosson véleményt a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének („PSZÁF”) a Magyar Nemzeti Bankba való integrálását lehetővé tevő, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény[1] (a továbbiakban: az MNB-ről szóló új törvény) elfogadásával kapcsolatos több pénzügyi tárgyú jogszabály módosításáról szóló törvényjavaslatról (a továbbiakban: a törvényjavaslat). Ez a konzultációs kérelem a Nemzeti Bankról szóló törvényt felváltó törvényjavaslattal kapcsolatos CON/2013/56 vélemény nyomon követése[2]. Az EKB 2013. szeptember 16-án kapta meg a konzultáló hatóságtól a törvényjavaslat módosításait.

Ez a küldemény ezen felül tartalmazott egy további véleményalkotásra vonatkozó felkérést is egy új, számos kormányrendelet a PSZÁF-nak az MNB-be történő integrálására tekintettel módosító kormányrendelet-tervezetről (a továbbiakban: kormányrendelet-tervezet). Tekintettel arra, hogy ez a felkérés is közvetlenül az új magyarországi integrált felügyeleti struktúrához kapcsolódik, az EKB akként döntött, hogy a két konzultációs kérelem vonatkozásában egy összevont véleményt fogad el.

Az EKB véleményalkotásra szolgáló hatásköre az Európai Unió működéséről szóló szerződés 127. cikkének (4) bekezdésén és 282. cikkének (5) bekezdésén, valamint a nemzeti hatóságoknak az Európai Központi Bankkal a jogszabálytervezetekről folytatott konzultációjáról szóló, 1998. június 29-i 98/415/EK tanácsi határozat[3], 2. cikke (1) bekezdésének harmadik és hatodik francia bekezdésén alapul, mivel a törvényjavaslat az MNB-re, valamint a pénzintézetekre vonatkozó, a pénzintézetek és pénzpiacok stabilitását lényegesen befolyásoló szabályokkal kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz. Az Európai Központi Bank eljárási szabályzatának 17.5. cikke első mondatával összhangban a Kormányzótanács fogadta el ezt a véleményt.

---

1 A Az újonnan elfogadott, az MNB-ről szóló 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Közlöny 2013. évi 158. számában (2013.9.26.) került közzétételre.

2 A 2001. évi CCVIII. törvény.·

3 HL L 189., 1998.7.3., 42. o.

## 1. A törvényjavaslat és a kormányrendelet-tervezet célja

A magyar Országgyűlés elfogadott egy új jogszabályt, amely a magyar pénzpiac integrált felügyeletére vonatkozó jogi keretrendszer megteremtése révén megváltoztatja az MNB hatáskörét és intézményi felépítését[4]. A törvényjavaslat és a kormányrendelet-tervezet célja e változásnak más kapcsolódó jogszabályokban való végrehajtása.

2013. szeptember 30-ig a PSZÁF látja el a hitelintézetek, tőkepiacok, biztosítási piacok és pénzügyi alapok felügyeletét. E funkciók operatív megvalósítását több további magyar jogszabály határozza meg. Ennek érdekében a törvényjavaslat[5] 57, a kormányrendelet-tervezet pedig 50 pénzügyi szabályozási tárgyú, magyar jogi aktust módosít. A törvényjavaslatban és a kormányrendelet-tervezetben szereplő módosítások zöme technikai jellegű, mivel ezen jogszabálytervezetek célja az új magyarországi integrált felügyeleti struktúra létrejöttének különböző jogi aktusokban történő megjelenítése, a PSZÁF-ra és hatásköreire történő hivatkozásoknak az MNB-re és annak új feladataira és hatásköreire való hivatkozásokkal való felváltása. Emellett a törvényjavaslat hatályon kívül helyez másodlagos jogi aktusokat is.

## 2. Az EKB-val folytatott konzultáció megfelelő időpontja

Az EKB 2013. augusztus 24-én kapta meg a konzultáló hatóságtól a törvényjavaslatra vonatkozó véleményre vonatkozó felkérést. A felkérésben sürgősséget kértek arra hivatkozással, hogy a magyar Országgyűlés 2013. szeptember 9-én tárgyalja törvényjavaslatot.

A kormány 2013. augusztus 30-án a törvényjavaslat eltérő változatát nyújtotta be az Országgyűlésnek[6], ezt a változatot azonban az EKB-nak nem küldte meg. Továbbmenve, 2013. szeptember 16-án a konzultáló hatóság az EKB véleményét a törvényjavaslathoz benyújtott módosító indítványok vonatkozásában kérte. A kormányrendelet-tervezettel kapcsolatos kiegészítő konzultációs felkérés szintén az EKB véleményének gyors elfogadását kérte a jogalkotás előrehaladott fázisára tekintettel. Erre tekintettel ez a vélemény a konzultációs kérelmekre válaszul került elfogadásra, és az EKB-hoz 2013. augusztus 24-én és szeptember 16-án benyújtott szövegeken alapul.

A jelen konzultáció alapját képező törvényjavaslatot 2013. szeptember 23-án elfogadták, röviddel azt követően, hogy az EKB-val annak módosításairól konzultáltak, de mielőtt az EKB elfogadhatta volna ezt a véleményt. A törvényjavaslat röviddel ez követően a 2013. évi CXLIII. számú törvényként[7] közzétételre került. A kormányrendelet-tervezet hasonlóképpen elfogadásra, és a

4 Az EKB e törvényjavaslatról alkotott véleményét lásd a CON/2013/56 véleményben. Az EKB valamennyi véleménye közzétételre kerül az EKB honlapján: www.ecb.europa.eu.

5 Az EKB-hoz benyújtott törvényjavaslat címe: javaslat „egyes törvények a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvénnyel összefüggő, valamint egyéb célú módosításáról".

6 A T/12018. sz. törvényjavaslat egyes törvényeknek a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvénnyel összefüggő, valamint egyéb célú módosításáról, elérhető a magyar Országgyűlés weboldalán.

7 Közzétéve a Magyar Közlöny 2013. évi 159. számában (2013.9.27.)

345/2013 (IX. 30.) számú Kormányrendeletként[8] közzétételre került. Erre tekintettel a magyar jogalkotó nem vehette figyelembe az EKB álláspontját a törvényjavaslat elfogadását megelőzően. Ez a körülmény az EKB véleményének sürgősségi eljárásban történő elfogadásra vonatkozó kérelmet meghaladottá tette.

A törvényjavaslatról és a kormányrendelet-tervezetről szóló jelen konzultáció tekintetében a magyar hatóságok nem feleltek meg az EKB-val való konzultációs kötelezettségüknek. Ezen vélemény elfogadása semmilyen módon nem mentesíti a magyar hatóságokat a konzultációs kötelezettségnek való megfelelés alól, mivel ez a kötelezettség fontos az elfogadott jogszabályok értelmezése és alkalmazása, valamint azok jövőbeni esetleges módosításai vonatkozásában.

Az EKB megismétli, hogy a 98/415/EK határozat 4. cikkével összhangban a az EKB-val a jogalkotási folyamat során „megfelelő időpontban" kell konzultálni, ami azt vonja maga után, hogy ennek a konzultációnak a jogalkotási folyamat azon pontján kell történnie, amely elegendő időt biztosít az EKB számára arra, hogy megvizsgálja a jogszabálytervezetet és elfogadja a véleményét. A 98/415/EK határozat 3. cikkének (4) bekezdésében használt szóhasználatból következik, hogy a tagállamok kötelesek felfüggeszteni a jogszabálytervezet elfogadási eljárását az EKB véleményének előterjesztéséig annak érdekében, hogy lehetővé tegyék az érintett nemzeti hatóságok számára az EKB véleményének a jogszabály elfogadását megelőzően történő figyelembevételét.

Az EKB ebben a tekintetben hangsúlyozza, hogy a nemzeti hatóságok még különösen sürgős esetben és a jogalkotási folyamat igen előrehaladott szakaszában sem mentesülnek az EKB-val a jogalkotási folyamat során olyan megfelelő időpontban történő konzultáció kötelezettsége alól, amely megfelelő időt biztosít: a) az EKB számára arra, hogy megvizsgálja a jogszabálytervezetet és elfogadja a véleményét valamennyi nyelvi változatban, és b) a nemzeti hatóságok számára arra, hogy a 98/415/EK határozatban foglaltaknak megfelelően figyelembe vegyék az EKB álláspontját. Az EKB erre tekintettel méltányolná, ha a Minisztérium a jövőben eleget tenne az EKB-val megfelelő időben és a 98/415/EK határozat rendelkezéseinek megfelelően történő konzultációra vonatkozó kötelezettségének.

## 3. Következetesség és jogbiztonság

Törvényjavaslat és a kormányrendelet-tervezet különféle jogszabályokban a PSZÁF-ra és hatásköreire történő hivatkozásokat az MNB-re és annak új feladataira és hatásköreire való hivatkozásokkal váltja fel. Ennek során ezek nem nyújtják a jogbiztonság megfelelő szintjét, mivel az új integrált felügyeleti rendszerre egyszerre hivatkoznak az „MNB" és „felügyeleti hatóság" szóhasználattal, és ezt csak néhány esetben indokolják meg[9]. Az EKB a jogbiztonság érdekében

8 Közzétéve a Magyar Közlöny 160/2013. számában (2013.9.30.).

9 Lásd a törvényjavaslat 11., 39., 75., 104., 107., 113., 126., 133., 138., 145., 164. és 180. cikkét.

javasolja az egységes „felügyeleti hatóság” szóhasználatot valamennyi módosított jogi aktusban, amely az integrált felügyeleti intézményi rendszerre kíván hivatkozni.

Emellett a törvényjavaslat 165. cikkében továbbra is hivatkozás szerepel a PSZÁF-ra, ami nem egyeztethető össze a pénzügyi felügyelet MNB kizárólagos hatáskörébe tartozó, jövőbeni integrált keretével.

## 4. A pénzügyi felügyelet tényleges magyarországi átalakításának javasolt ütemezése

Az MNB-ről szóló új törvény értelmében az MNB-nek az új felügyeleti feladatai tekintetében 2013. október 1-én teljességgel működőképesnek kell lennie[10]. E tekintetben az EKB a CON/2013/56 véleményben megjegyezte[11], hogy az MNB-ről szóló új törvény nem rendelkezik megfelelő átmeneti időszakról annak elfogadása és PSZÁF megszűnése között, amely egyben az a nap is, amelyen az MNB új feladatainak ellátását megkezdi. A törvényjavaslat és a kormányrendelet-tervezet legtöbb rendelkezése is 2013. október 1-jén lép hatályba[12].

Az EKB meg kívánja ismételni, hogy a jogbiztonság a törvényjavaslat és a kormányrendelet-tervezet rendelkezéseinek elfogadása és alkalmazása között hosszabb időszakot tenne szükségessé annak érdekében, hogy a pénzpiacon működő gazdasági szereplők belső eljárásaikat megfeleltethessék a pénzügyi felügyelet új magyarországi struktúrájának, ezzel gondoskodva a pénzügyi rendszer nagyobb stabilitásáról.

## 5. Központi banki függetlenség és felügyeleti függetlenség

5.1. A jelen konzultáció közben az MNB-ről szóló új törvény anélkül került elfogadásra, hogy az figyelembe vette volna az EKB-nak az MNB függetlenségét érintő valamennyi észrevételét, erre tekintettel továbbra is aggályos maradt a Szerződés 130. cikkében foglalt központi banki függetlenség alapelvének történő megfelelés.

5.2. A törvényjavaslatot illetően: a PSZÁF-ról szóló törvény jelenleg felhatalmazza a PSZÁF elnökét a hatáskörébe eső szabályozási tárgykörök vonatkozásában másodlagos jogszabályok elfogadására. A felügyeleti feladatoknak a PSZÁF-ről az MNB-re való átruházását követően az MNB ezeket a jogalkotási hatásköröket általános jogutódként örökölni fogja. Ennek alapján a törvényjavaslat 183. cikke hatályon kívül helyez 47 - a PSZÁF elnöke által elfogadott – rendeletet, ideértve a felügyeleti díj megfizetésének, kiszámításának módjáról és feltételeiről szóló rendeletet[13.] Az EKB a CON/2013/56 véleményben azt feltételezte, hogy a felügyeleti feladatok finanszírozásáról rendelkező rendelet a felügyeleti hatáskörök átadása után is alkalmazandó marad. E folytatólagos hatály hiányában – és egyben figyelemmel az ütemezéssel kapcsolatos fenti észrevételekre – az

10 Lásd a törvényjavaslat 172. cikkét.

11 Lásd a CON/2013/56 vélemény 3.1.11.. pontját.

12 Lásd a törvényjavaslat 181. cikkét.

13 Lásd a 187. cikk 23. pontját.

MNB (legalábbis átmenetileg, a vonatkozó új finanszírozási szabályok elfogadásáig) nem lesz képes díjat szedni a felügyelt jogalanyoktól ahhoz, hogy fedezze felügyeleti tevékenységeinek költségeit. Ez alatt az MNB-nek meglévő forrásaiból kell majd finanszíroznia felügyeleti tevékenységeit. Ez súlyos aggályokat vet fel az MNB pénzügyi függetlenségét illetően. Az EKB a CON/2013/56 véleményben rámutatott, hogy az MNB pénzügyi függetlenségének garantálása érdekében az MNB-t be kell vonni a felügyelt jogalanyok által fizetendő pénzügyi hozzájárulás összegének meghatározásába, és egyben függetlenül, a tényleges költségeket figyelembe véve kell megállapítani e hozzájárulások kiszámításának módszereit. Másfelől – és a központi banki függetlenséggel összhangban – az MNB-nek lehetőséget kell kapnia arra, hogy mindezt saját ütemezése és belátása szerint tegye meg az olyan helyzetekben, amikor nem áll elégséges pénzügyi eszköz a rendelkezésére a KBER-el kapcsolatos feladatai teljesítésére. A pénzügyi függetlenség elve megkívánja, hogy egy NKB a KBER-rel kapcsolatos feladatai, valamint a saját nemzeti feladatai – beleértve az újonnan az MNB-re bízott feladatokat is – ellátásához is rendelkezzen elegendő eszközzel. Erre tekintettel a PSZÁF elnöke azon rendeleteinek, amelyek a amelyek a felügyeleti feladatok finanszírozásához szükséges finanszírozást biztosítják, hatályban kellene maradniuk a felügyeleti feladatoknak az MNB-re történő ruházását követően is.

5.3. Az eredményes bankfelügyelet Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság által kidolgozott központi elvei[14] előírják, hogy „a felügyelő működési függetlenséggel, átlátható folyamatokkal, felelősségteljes irányítással, autonómiáját nem sértő költségvetési eljárásokkal, megfelelő erőforrásokkal rendelkezik, valamint elszámolással tartozik feladatainak ellátása és erőforrásainak felhasználása tekintetében”[15].

Az összes jogszabálynak a felügyeleti feladatok PSZÁF-ről az MNB-re való átszállása napján történő hatályon kívül helyezéséből eredő joghézag – a felügyelt jogalanyok számára jogbizonytalanság előidézésén túlmenően – befolyásolná az MNB független felügyeleti döntések meghozatalára vonatkozó képességét is.

Az EKB megítélése szerint a jogbiztonsággal kapcsolatos okból a PSZÁF elnöke által elfogadott jogszabályoknak – kivéve, ha nem szervezeti, hanem operatív okból válnak alkalmazhatatlanná – továbbra is hatályban kellene maradniuk mindaddig, amíg az MNB készen nem áll a szóban forgó tárgyköröket szabályozó új rendeletek elfogadására. A fent kifejtett aggályok orvosolhatóak lehetnek egy általános rendelkezésnek a törvényjavaslatba történő beiktatásával.

5.4. Továbbmenve, a törvényjavaslat 20. cikke értelmében az MNB kizárólag a Nemzetgazdasági Miniszter erre vonatkozó jóváhagyását követően vonhatja vissza egy hitelintézet tevékenységi engedélyét. Ez nincs összhangban a felügyeleti függetlenség alapelvével[16], amelyre szintén megfelelő figyelmet kell fordítani a PSZÁF feladatai és hatáskörei ellátásának az MNB-re történő

14 http://www.bis.org/publl/bcbs230.pdfLásd a Nemzetközi Fizetések Bankjának weboldalát a www.bis.org címen.

15 Lásd az eredményes bankfelügyelet központi elveinek 2. elvét.·

16 Lásd még a Hatékony Bankfelügyelet Alapelvei 2.1. alapelvét is.

ruházását tükröző egyes jogszabályoknak a törvényjavaslatban foglalt módosításai megfogalmazása során.

## 6. A makroprudenciális hatásköröknek a kormány és az MNB közötti felosztása

Az EKB megjegyzi, hogy az MNB-ről szóló új törvény a rendszerszintű kockázatok feltárásához és kezeléséhez kapcsolódó alapvető feladatokat az MNB-re telepíti, ezzel megbízva azt a makroprudenciális politika és a makroprudenciális felügyelet vitelével. Azonban továbbra is a kormány hatáskörében marad a makroprudenciális politikával kapcsolatos egyes kérdéskörök meghatározása. A törvényjavaslat a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény[17], a tőkepiaci törvény[18] és a fogyasztóvédelmi törvény[19] vonatkozásában nem tükrözi megfelelően a feladatok MNB és kormány közötti, az MNB-ről szóló új törvénnyel 2013. október 1-jével bevezetendő megosztását. Mindezen jogi aktusoknak előnyére válna további, a kormányzati hatáskörök MNB-re történő további átruházását előíró rendelkezések beiktatása. Ebbe beletartozhatnak például a hitelintézetek likviditási követelményeire és a devizapozícióbeli lejárati összhangjára vonatkozó rendelkezések; az elszámolóházakra vonatkozó személyi, szervezeti és technikai követelmények, valamint a fogyasztók hitelképességének meghatározása.

Az EKB ugyanakkor elvárja, hogy a hatáskörébe tartozó jogszabálytervezetek vonatkozásában a 98/415/EK határozatban foglaltaknak megfelelően konzultáljanak vele az MNB elnöke által elfogadásra előkészített nemzeti jogszabályok tervezetéről.

Végezetül – és egyben az MNB új felügyeleti és makroprudenciális feladatainak operatív ellátásáról rendelkező törvényjavaslat rendelkezéseivel kapcsolatban is – az EKB méltányolná, ha a konzultáló hatóságtól visszajelzést kapna az ebben a véleményben és a CON/2013/56 véleményben említett, a központi banki függetlenséggel kapcsolatos nyitott kérdések rendezésére tett lépésekről.

Ez a vélemény nem érinti az Európai Rendszerkockázati Testületnek a nemzeti hatóságok makroprudenciális felhatalmazásáról szóló, 2011. december 22-i ERKT/2011/3 ajánlás[20] nyomonkövetési értékelésében foglalt következtetéseit, amelyek elkészítése a pénzügyi rendszer európai uniós makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról szóló, 2010. november 24-i 1092/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet[21] 17. cikke szerint fog történni.

## 7. Az MNB együttműködése más szervekkel

A törvényjavaslat egyik módosítása[22] hatályon kívül helyezi azt a rendelkezést, amely lehetővé teszi az MNB számára, hogy a befektetési vállalkozások és árutőzsdei szolgáltatók működésével

17 Lásd az 1996. évi CXII. tv. 235. cikkének módosítását.
18 A 2008. évi XLIII törvény.
19 1997. évi CLV. törvény.
20 HL L 41., 14.02.13, 1. o.
21 HL L 331., 2010.12.15., 1. o.

kapcsolatos egyedi azonosításra alkalmas statisztikai adatokat az EKB és a KBER részére az értékpapírtitok sérelme nélkül továbbítson. A CON/2013/56 vélemény 3.1.9. pontjában foglalt valamennyi észrevétel ebben az esetben is érvényes marad, erre tekintettel a törvényjavaslatnak tükröznie szükséges a KBER-el és az EKB-val a statisztika terén történő együttműködésre vonatkozó jogi kötelezettséget.

Ezt a véleményt közzéteszik az EKB honlapján.

Kelt Frankfurt am Mainban, 2013. október 7-én.

[aláírás]

*az EKB elnöke*

Mario DRAGHI

22 A T/12018/3 számú módosító javaslat 8. pontja.