EURÓPAI KÖZPONTI BANK

EURORENDSZER

# AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK VÉLEMÉNYE

**(2010. december 21.)**

**a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről és elnökének jogalkotási hatásköreiről**

**(CON/2010/94)**

## Bevezetés és jogalap

2010. november 9-én a magyar Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium felkérte az Európai Központi Bankot („EKB”), hogy alkosson véleményt i. a jogalkotásról szóló törvényjavaslat, valamint ii. a Magyar Köztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat (a továbbiakban: az Alkotmány módosításáról szóló törvényjavaslat) a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF) elnökének jogalkotási hatásköréről szóló rendelkezéseiről. Az EKB november 17-én felkérést kapott a Nemzetgazdasági Minisztériumtól a PSZÁF-ról szóló törvényjavaslat vonatkozásában (a jogalkotásról szóló törvényjavaslat, az Alkotmány módosításáról szóló törvényjavaslat és a PSZÁF-ről szóló törvényjavaslat a továbbiakban együttesen: a törvényjavaslatok). Mivel a törvényjavaslatok tárgya szorosan összefügg, az EKB e konzultációkat egyesítette.

Az EKB-nak a vélemény meghozatalára szolgáló hatásköre az Európai Unió működéséről szóló szerződés 127. cikkének (4) bekezdésén és a 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[1] 2. cikke (1) bekezdésének harmadik, negyedik, ötödik és hatodik franciabekezdésén alapul, mivel a törvényjavaslatok a Magyar Nemzeti Bankkal („MNB”), a statisztikai adatok gyűjtésével, a fizetési és elszámolási rendszerekkel, valamint a pénzügyi intézmények és piacok stabilitását lényegesen befolyásoló szabályokkal kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaznak. Az Európai Központi Bank eljárási szabályzatának 17.5. cikke első mondatával összhangban a Kormányzótanács fogadta el ezt a véleményt.

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

## 1. A törvényjavaslatok célja

1.1. *A PSZÁF elnökére jogalkotási hatáskört telepítő, az Alkotmány módosításáról szóló törvényjavaslat és a jogalkotásról szóló törvényjavaslat*

A jogalkotásról szóló törvényjavaslat fog a magyar Alkotmánybíróság által megsemmisített[2] jogalkotásról szóló törvény helyébe lépni, ezzel újjáalakítja a magyarországi jogalkotás keretrendszerét. A megsemmisítés oka az volt, hogy a jogalkotásról szóló törvény legtöbb rendelkezése nem felelt meg a törvény megalkotása óta lezajlott alkotmányozási fejleményeknek. Mivel a megmaradó rendelkezések nem voltak elegendőek ahhoz, hogy jogszabályt alkossanak, az Alkotmánybíróság a jogalkotásról szóló törvényt jövőbeli hatállyal teljes egészében megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság arra kérte fel a jogalkotót, hogy 2010. december 31-ig fogadjon el új törvényt ugyanebben a tárgykörben, és kötelezte a jogalkotót, hogy egyes kérdéseket a jogalkotásról szóló törvény helyett az Alkotmányban szabályozzon. Erre a határozatra reagálva a magyar jogalkotó már elkészítette az Alkotmány módosításáról szóló törvényjavaslatot és a jogalkotásról szóló törvényjavaslatot, melyekről az EKB-val az MNB elnökének jogalkotási hatáskörei tekintetében már konzultáció folyt[3]. A PSZÁF elnökének jogalkotási hatásköreire vonatkozó, konzultációra most benyújtott jogszabályi rendelkezések ezeket a törvényjavaslatokat fogják kiegészíteni.

Az új módosítások szerint az Alkotmány állapítja meg a PSZÁF fő feladatait[4], és előírja, hogy a szervezet elnökét hat évre Magyarország köztársasági elnöke nevezi ki[5]. Ezen túlmenően az Alkotmány módosításáról szóló törvényjavaslat előírja, hogy a PSZÁF elnöke által kiadott rendeletek jogszabálynak minősülnek[6], és azok nem lehetnek ellentétesek törvénnyel, kormányrendelettel, illetve a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeleteivel[7]. A jogalkotó magyarázata szerint e módosítások célja a PSZÁF függetlenségének biztosítása.

1.2. *A PSZÁF-ről szóló törvényjavaslat*

A PSZÁF-ről szóló törvényjavaslat a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvényt váltja fel, és várhatóan 2011. január 1-jén lép hatályba.

A PSZÁF-ről szóló törvényjavaslat általánosságban megtartja a Felügyeletre jelenleg vonatkozó jogi keretrendszert. Az indokolás szerint a PSZÁF jogállása erősödik, mivel az a jövőben csak a törvénynek lesz alárendelve[8]. A PSZÁF-ről szóló törvényjavaslat a fogyasztók védelmére létrehozza a Pénzügyi Békéltető Testületet, főként munkajogi vonatkozásokban módosítja a Felügyelet szervezetét, új bevételi forrásokat ír elő, valamint módosítja a felügyeleti eljárásokat.

---

2 A 121/2009 (XII.17.) határozat.

3 A CON/2010/76 vélemény. Az EKB valamennyi véleménye közzétételre kerül az EKB honlapján: www.ecb.europa.eu.

4 Az Alkotmányról szóló törvényjavaslat 40/D. szakaszának (1) bekezdése.

5 Az Alkotmányról szóló törvényjavaslat 30/A. szakaszának (1) bekezdése és 40/D. szakaszának (2) bekezdése.

6 Az Alkotmányról szóló törvényjavaslat 7/A. szakaszának (2) bekezdése.

7 Az Alkotmányról szóló törvényjavaslat 40/D. szakaszának (4) bekezdése.

8 A PSZÁF-ről szóló törvényjavaslat 1. szakasza.

Emellett a PSZÁF-ről szóló törvényjavaslat korlátozza a Pénzügyi Stabilitási Tanács jogait. A Pénzügyi Stabilitási Tanács a pénzügyminiszterből, a PSZÁF elnökéből és az MNB elnökéből áll, valamint feladata a PSZÁF támogatása, és többek között a pénzügyi piacok stabilitásának értékelése. A Tanács javaslatot is tehet a kormánynak vagy annak tagjának, illetőleg a Pénzügyi Stabilitási Tanács elnökének jogszabály megalkotására, és jogosult tájékoztatásra arra vonatkozóan, hogy a javaslat címzettje miként járt el[9]. Az új javaslat a Pénzügyi Stabilitási Tanács jogalkotási javaslatainak teljesítése, illetőleg azok mellőzésének indokolása vonatkozásában e tájékoztatási kötelezettségről már nem rendelkezik[10].

## 2. Általános észrevételek

2.1. *Az EKB-val történő konzultáció megfelelő időpontja*

Az Alkotmány módosításáról szóló törvényjavaslatot és a jogalkotásról szóló törvényt 2010. november 22-én, míg a PSZÁF-ről szóló törvényt 2010. december 13-án fogadták el, röviddel az EKB konzultációra való felkérése után és azt megelőzőn, hogy az EKB e véleményét elfogadhatta volna. Ennek következtében a magyar jogalkotónak nem volt lehetősége az EKB véleményének a törvényjavaslatok elfogadása előtti figyelembe vételére.

Az EKB megismétli azon álláspontját, mely szerint a nemzeti hatóságokat még a rendkívüli sürgősség sem mentesíti a Szerződés 127. cikkének (4) bekezdése és 282. cikkének (5) bekezdése értelmében fennálló, az EKB-val folytatandó konzultáció kötelezettség, illetve az alól, hogy – a 98/415/EK tanácsi határozattal összhangban – az EKB álláspontja figyelembevételéhez megfelelő időt hagyjanak. A jogszabálytervezet valamennyi lényeges módosítását – amint az a konzultáció tárgyát képező rendelkezések esetében is történt – meg kell küldeni az EKB számára annak érdekében, hogy az a legfrissebb szöveg alapján bocsáthassa ki véleményét. Olyan különlegesen sürgős esetekben, amelyek nem teszik lehetővé a normál konzultációs időtartam betartását, a konzultáló hatóság feltüntetheti a sürgősséget a konzultációs kérelemben, és kérheti – a jogalkotási folyamat becsült menetének megadásával egyidejűleg – az EKB véleményének rövidebb határidőn belüli elfogadását. A 98/415/EK határozat 4. cikkének második mondata előírja, hogy az EKB-val a jogalkotási folyamat során „megfelelő időpontban" kell konzultálni. Ez azt jelenti, hogy konzultációnak a jogalkotási folyamat egy olyan pontján kell történnie, amely elegendő időt biztosít az EKB számára arra, hogy megvizsgálja a jogszabálytervezetet és elfogadja véleményét valamennyi szükséges nyelvi változatban, valamint amely lehetővé teszi a nemzeti hatóságok számára az EKB véleményének a jogszabály elfogadását megelőzően történő figyelembe vételét. A 98/415/EK határozat 3. cikkének (4) bekezdése a tagállamok kötelezettségévé teszi a jogszabálytervezet elfogadásának az EKB véleményének kézhezvételéig történő felfüggesztését is.

9 Tájékoztatás a javaslat teljesítéséről vagy magyarázat a javaslat mellőzéséről.

10 Lásd a PSZÁF-ről szóló törvényjavaslat 33. szakaszát.

A magyar hatóságok e folyamatban lévő konzultációval kapcsolatban nem tettek eleget az EKB-val való a konzultációs kötelezettségnek. Ez a vélemény ezt a jogsértést semmiféle vonatkozásban nem szünteti meg, mivel a vélemény fontos az elfogadott törvények és azok jövőbeli módosításainak alkalmazása és értelmezése vonatkozásában. Az EKB méltányolná, ha a magyar hatóságok tiszteletben tartanák a Szerződés alapján fennálló, az EKB-val a 98/415/EK határozatnak megfelelően történő konzultációra vonatkozó kötelezettséget.

2.2. *Jogbiztonság*

Az EKB hangsúlyozza a jogbiztonság fontosságát. A PSZÁF feladataira és szervezetére irányadó törvényt az elmúlt években több alkalommal módosították, habár a PSZÁF szervezetét szabályozó alapjogszabály esetében alapvető fontosságú lenne az, hogy az egyértelmű és egységes útmutatásként szolgáljon. A PSZÁF szervezetének gyakori módosításai veszélyeztetik e funkció betöltését.

2.3. *Az EKB CON/2010/10 véleményében tett észrevételek*

A 2007. évi CXXXV. törvény legutóbbi módosítása tekintetében a magyar Pénzügyminisztérium a jogalkotási eljárás igen késői szakaszában konzultált az EKB-val. A CON/2010/10 véleményben tett észrevételek nem voltak figyelembe vehetőek, mivel a törvény elfogadására az EKB véleményének elfogadása előtt sor került. A mostani konzultáció tekintetében a CON/2010/10 vélemény különleges jelentőséggel bír és az EKB felkéri a magyar hatóságokat annak figyelembe vételére.

Már ez a korábbi módosítás is megváltoztatta a PSZÁF jogállását (kormányhivatalból „önállóan működő és gazdálkodó”[11] „autonóm államigazgatási szervvé”[12]). Ezen túlmenően a PSZÁF szervezeti keretrendszerét módosította a Felügyeleti Tanács – mint döntéshozatali szerv – megszüntetése és a döntéshozatali hatásköröknek a Felügyelet elnökére való átruházása[13]. Létrehozták a Pénzügyi Stabilitási Tanácsot is[14].

## 3. Különös észrevételek

3.1. *A PSZÁF elnökének rendeletalkotási hatásköre*

Az Alkotmány módosításáról szóló törvényjavaslat szerint a PSZÁF felügyeli, ellenőrzi és szabályozza a magyar pénzügyi közvetítői rendszert. A PSZÁF törvényben meghatározott módon felelős a pénzügyi közvetítő rendszer zavartalan működéséért. A PSZÁF elnöke a Felügyelet hatáskörén belül rendeleteket fogadhat el a pénzügyi kérdések széles köréről, ideértve a statisztikai adatok gyűjtését, a fizetési és elszámolási rendszereket, valamint a pénzügyi intézmények és

11 A 2007. évi CXXXV. törvény 1. szakaszának (3) bekezdése.

12 A 2007. évi CXXXV. törvény 1. szakaszának (1) bekezdése.

13 A 2007. évi CXXXV. törvény 11. szakasza.

14 A 2007. évi CXXXV. törvény 14 – 16. szakasza.

pénzpiacok stabilitásának lényeges befolyásolására esetlegesen alkalmas, pénzügyi intézményekre vonatkozó szabályokat.

Az Alkotmány módosításáról szóló törvényjavaslat 40/D. szakaszának (4) bekezdése előírja, hogy a PSZÁF elnökének rendelete törvénnyel, kormányrendelettel és az MNB elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. E tekintetben egyértelművé kell tenni, hogy ezt a szabályt a PSZÁF – felügyeleti funkciójának gyakorlásához elengedhetetlen – függetlenségével[15] való összeegyeztethetőség érdekében miként fogják alkalmazni.

3.2. *Az EKB-val való konzultáció kötelezettsége*

Az EKB üdvözli a jogalkotásról szóló törvény 20. cikkében a jogalkotási folyamatban az uniós jogszabályokban előírt értesítési és konzultációs kötelezettség betartásának kötelezettségére helyezett külön hangsúlyt, valamint azt, hogy a jogalkotásról szóló törvényben újonnan szerepel e tekintetben a PSZÁF elnöke által alkotott rendelet. Az EKB-val való konzultációs kötelezettség a felügyeleti hatóságok általánosan alkalmazandó aktusaira is vonatkozik, amennyiben e hatóságok rendelkeznek szabályozói hatáskörrel. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az EKB-val konzultációt kell folytatni az EKB hatáskörébe tartozó elsődleges jogszabályokat végrehajtó összes másodlagos jogszabályról. A 98/415/EK határozat célkitűzéseit tekintve egyértelmű, hogy másodlagos jogszabályok tervezete tekintetében csak akkor kell az EKB véleményét kikérni, amennyiben annak tárgyköre szorosan kapcsolódik az EKB feladataihoz, és annak az EKB hatáskörén belül kifejtett hatása az elsődleges jogszabály hatásától eltér.

3.3. *Felügyeleti kollégium*

Az EKB üdvözli a PSZÁF-ről szóló törvényjavaslat 12. szakaszát, mely a felügyeleti kollégium koncepcióját iktatja be. Az EKB véleménye szerint ez biztosítani fogja az illetékes felügyeleti hatóságok közötti, zavartalan, határon átnyúló együttműködést.

3.4. *Az MNB függetlenségének tiszteletben tartása*

Amint az már a CON/2010/10 EKB-véleményben is szerepel, a Pénzügyi Stabilitási Tanács hozzá fog járulni a három képviselt hatóság közötti együttműködés és információmegosztás és a pénzügyi piacok stabilitásának elősegítéséhez. Az EKB azt várja, hogy a Pénzügyi Stabilitási Tanács olyan elkülönült szervezet legyen, amelynek a PSZÁF és az MNB igazgatási és logisztikai támogatást fog nyújtani. Az EKB-nak az is elvárása, hogy a Pénzügyi Stabilitási Tanács hatásköreinek gyakorlása tartsa teljes egészében tiszteletben az MNB monetáris politika terén fennálló kizárólagos hatáskörét, és a Pénzügyi Stabilitási Tanács által esetlegesen indítványozott jogalkotási javaslatok ne korlátozzák az MNB monetáris politikai döntéseinek végrehajtását.

15 A függetlenség szükségessége tükröződik a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság 2006. októberi és a Nemzetközi Fizetések Bankja www.bis.org weblapján elérhető „Alapelvek módszertana” kiadványának 1. elve 2. kritériumában is.

3.5. *A PSZÁF intézményi keretrendszere*

A PSZÁF intézményi keretrendszerét illetően az EKB utal a CON/2010/10 vélemény 2.13. és 2.16. pontjára, a korábbi véleményekben az EKB által elfoglalt álláspontnak megfelelően[16], és az Unióban a felügyeleti ügyekben széles körben elterjedt döntéshozatali gyakorlatra figyelemmel. Az EKB előnyben részesítené, ha a PSZÁF döntéshozó testületét a testületiség elvén eljáró hivatalos tanács, nem pedig az önállóan eljáró elnök alkotná. A független pénzügyi felügyeleti hatóságon alapuló felügyeleti modellt bevezetett számos tagállamban a központi bank vagy tagokat delegál a felügyelő hatóság döntéshozó testületébe vagy annak tagjai kinevezésében vagy felmentésében intézményi szerepet tölt be. Egyes esetekben a központi bankok és a felügyeleti hatóságok döntéshozó testületeinek tagsága egymást átfedi. Egy ilyen megközelítés megtartaná a Magyarországon működő hitelintézetek felügyeletére vonatkozó, jelenlegi intézményi keretrendszer bizonyos előnyeit, valamint gyakorlati megoldást biztosítana az MNB és a PSZÁF közötti információcserére. Az EKB üdvözölné továbbá a törvényjavaslatba olyan rendelkezések felvételét, amelyek létrehoznának egy testületi alapon működő olyan döntéshozó testületet, melyben az MNB megfelelő számú képviselője teljes tanácskozási és szavazati joggal, illetve a PSZÁF rendelkezésére álló valamennyi információról való tájékoztatás jogával vesz részt. Az MNB képviselőinek a PSZÁF testületi szervébe való felvételekor kellő figyelmet kell fordítani az MNB munkavállalói és vezető szerve függetlenségének garanciáira[17].

3.6. *A PSZÁF személyzete illetményének a Felügyelet elnöke általi meghatározása*

Az EKB megemlíti a PSZÁF elnökére a PSZÁF köztisztviselői állománya illetményének meghatározása tekintetében ruházott mérlegelési hatásköröket[18]. A Felügyelet elnöke a köztisztviselők alapilletményét legfeljebb 35 %-kal csökkentheti, illetve legfeljebb 50 %-kal emelheti. Jogosult egyben a kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek személyi illetmény megállapítására, ami az alapilletmény 150 %-a és indokolás nélkül megvonható. E mérlegelési hatáskörök a megbízható irányítás követelményének nem felelnek meg; figyelmen kívül hagyják továbbá a döntéshozatali folyamatban az átláthatóság és a jogbiztonság szükségességét.

3.7. *A Pénzügyi Stabilitási Tanács hatásköreinek korlátozása*

A Pénzügyi Stabilitási Tanács hatásköreit eredetileg a pénzügyi válsághoz igazították, hogy a Pénzügyi Stabilitási Tanács képes legyen a prudenciális felügyeleti politikák végrehajtásának hathatós felmérésére és értékelésére. Az EKB álláspontja az, hogy a PSZÁF-ről szóló törvényjavaslat értelmében a Pénzügyi Stabilitási Tanácsnak továbbra is jogosultnak kellene maradnia az arra vonatkozó tájékoztatásnak, hogy a címzett miként fog eljárni a jogalkotási javaslatait illetően. A Pénzügyi Stabilitási Tanács – összetételéből eredően – rendelkezik bármely pénzügyi stabilitási probléma megfelelő kezeléséhez szükséges ismeretekkel és szakértelemmel. Hatásköreinek e javasolt korlátozása jelentősen gyengíteni fogja jogalkotási javaslatainak hatását.

16 Lásd a CON/2006/15 vélemény 3.2.3. és 3.2.4. pontját.

17 Lásd a 7. lábjegyzetet.

18 A PSZÁF-ről szóló törvényjavaslat 25. szakasza.

Ezen túlmenően aggályokat kelt a Pénzügyi Stabilitási Tanács felügyeleti hatásköreinek anélkül történő csorbítása, hogy e hatáskörökkel más illetékes testületet vagy intézményt ruháznának fel.

Ezt a véleményt közzéteszik az EKB honlapján.

Kelt Frankfurt am Mainban, 2010. december 21-én.

[aláírás]

*az EKB elnöke*

Jean-Claude TRICHET