

Dr. Gál István*: Kisebb hibákat tár fel vagy „kutakodó előfutár” a tőkepiaci felügyeleti ellenőrzés

Bár sok tőkepiaci intézmény még alig hallott róla, az MNB jó három éve – eddigi vizsgálatain túl – egy új eszközt, az elsősorban kisebb súlyú, jelentősebb intézkedést nem igénylő hiányosságok feltárására hivatott felügyeleti ellenőrzést is bevethet. Ez a vizsgálatoknál sokkalta gyorsabb, s részben mellőzi annak formai kötöttségeit is. Segítségével az MNB rögtön jelezheti a piacnak az észlelt problémát, az ellenőrzött intézmény pedig azonnal orvosolhatja a feltárt hiányosságot. Ha mégis jelentősebb súlyú problémák merülnek fel az intézménynél, a felügyeleti ellenőrzés vizsgálatba fordulhat át: az ellenőrzés ilyenkor a vizsgálatok „kutakodó előfutára”.

A felügyeleti ellenőrzés intézményi gyökerei a korábbi közigazgatási eljárási törvény (Ket.) által szabályozott hatósági ellenőrzésre nyúlnak vissza. Az előd hatósági ellenőrzés fő vonalaiban megegyezett a jelenlegi felügyeleti ellenőrzéssel, ugyanakkor – azzal ellentétesen – meglehetősen bonyolult szabályozással rendelkezett. 2018. január 1. napjával jött létre a ma ismert felügyeleti ellenőrzés, amely immár a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényben (MNB tv.) került elhelyezésre és az elődjénél egyszerűbb és átláthatóbb előírásokat kapott. Ezzel párhuzamosan a hatósági ellenőrzés az új közigazgatási eljárási törvény (Ákr.) keretei között, megújult formában folytatta létét. Elnevezésük tehát hasonló, mégsem szabad összemosni a kettőt.

Miben új a felügyeleti ellenőrzés?

Rögtön felmerül a kérdés, miben is hozott „újat” a felügyeleti ellenőrzés, azaz mi indokolja, hogy a tőkepiaci intézmények felett gyakorolt folyamatos felügyeleten, illetőleg a prudenciális vizsgálatokon (átfogó vizsgálat, célvizsgálat, témavizsgálat stb.) túl az MNB egy újabb eszközzel rendelkezzen felügyeleti feladatainak ellátása érdekében. A választ és egyben a felügyeleti ellenőrzés létjogosultságát annak célja és egyedi jellemzői adják meg. A felügyeleti ellenőrzés egyszerűsített ügyintézés mellett, hatékonyan és gyorsan biztosítja egy-egy témakör – elsősorban helyszíni megjelenést igénylő – ellenőrzését és az ellenőrzés gyors befejezését. A hangsúly tehát a hatékonyságon, rugalmasságon és a vizsgálatoknál jellemző formai kötöttségek részleges elhagyásán van.

A felügyeleti ellenőrzés révén az MNB-nek valamely hiányosság észlelését követően azonnali lehetősége van arra, hogy – elsősorban helyszíni ellenőrzés tartásával – megkezdje a probléma feltárását, és maga az ellenőrzés lezárása is jelentősen rövidebb időtartamon belül történik meg, mint a vizsgálatok esetében. Emellett könnyebben kivizsgálhatók az olyan jellegű hiányosságok, amelyek feltárására a folyamatos felügyelet keretében nem, vagy csak nagyobb nehézségek árán kerülhetne sor, vagy a probléma súlya eleve nem indokolná külön vizsgálat megindítását.

Azt mindenképpen fontos kiemelni, hogy az MNB a felügyeleti ellenőrzés, mint ellenőrzési forma kiválasztásával nem korlátozza saját intézkedési lehetőségeit. Amennyiben a feltárt hiányosság súlya és jellege olyan mértékű, hogy az hosszabb és összetettebb tényállás tisztázási folyamatot, illetve jelentősebb szankció alkalmazását feltételezi, akkor az MNB az ellenőrzésről a megfelelő eljárásra (jellemzően célvizsgálatra) térhet át (mérlegelési jogköre e téren tehát megmarad). Ez utóbbi jellemző adja leginkább a felügyeleti ellenőrzés lényegét: lehetőséget ad egy probléma

gyors és hatékony módon történő megvizsgálására, amelynek eredményeként a hatóság el tudja dönteni, hogy az adott kérdésben ellenőrzési eljárást indít vagy sem.

A prudenciális vizsgálatokhoz képest a felügyeleti ellenőrzés jogilag nem minősül klasszikus értelemben vett eljárásnak, de – garanciális megfontolások mentén – az ellenőrzött személyek számos olyan tájékoztató dokumentumot (megbízólevél, speciális ügyféltájékoztató stb.) megkapnak, mint amelyeket az ellenőrzési eljárások esetében is. A felügyeleti ellenőrzés során igénybe vehető eszközök között az MNB tv. „Felügyeleti ellenőrzés” című fejezete ugyan kizárólag a helyszíni ellenőrzés tartását emeli ki, ez azonban nem jelenti azt, hogy az MNB, a tényállás teljes körű feltárása érdekében, ne élhetne egyéb, az MNB tv.-ben szabályozott felügyeleti eszközökkel (adatbekérés, tükrömácsolat készítése stb.). Hiszen ezen eszközök nélkül az intézmény nem is tudná betölteni megfelelő funkcióját.

Felügyeleti ellenőrzés kontra vizsgálat

Annak ellenére, hogy a felügyeleti ellenőrzés immár 2018. óta a felügyeleti eszköztár részét képezi, az egyes tőkepiaci intézmények számára mégis kevésbé ismertek a szabályai és maga az ellenőrzés lefolyása. Hogy miben eltérő a felügyeleti ellenőrzés menete, azt a klasszikus vizsgálatokkal összehasonlítva lehet leginkább megérteni.

A tőkepiaci vizsgálatokhoz képest a felügyeleti ellenőrzés megindításakor az MNB-nek nincs előzetes értesítési kötelezettsége az intézmény felé. Míg a vizsgálatok során – az MNB tv.-ben meghatározott kivételekkel – a megindítást megelőzően be kell tartani a 15 napos értesítési határidőt, a felügyeleti ellenőrzés külön indokolás nélkül azonnal indítható, akár a helyszínen is.

A vizsgálatall ellentétben a felügyeleti ellenőrzésnél a feltárt hiányosságokról nem készül vizsgálati jelentés. Az észlelt problémákat az MNB az ún. lezáró (azaz egyfajta speciális) jegyzőkönyvben rögzíti. Ez a jegyzőkönyv tartalmazza az ellenőrzés lefolytatásának meghatározó elemeit (például résztvevőket, tárgyát, célját, főbb cselekményeket), s az ellenőrzés célja kapcsán esetleg megállapított hiányosságokat, tényeket. Amennyiben a lezáró jegyzőkönyv a helyszínen kerül felvételre, azt az intézmény ott helyben véleményezheti, egyéb esetben az MNB a jegyzőkönyvet külön küldi meg észrevételezésre.

Míg a vizsgálatok lefolytatása – a vizsgált terület terjedelme és komplexitása folytán – hosszabb időt vesz igénybe, a felügyeleti ellenőrzés viszonylag rövidebb időtartamon belül befejeződik. Ennek oka természetesen az, hogy a felügyeleti ellenőrzés során vizsgált kérdések száma és azok mélysége jelentősen eltér a vizsgálatokétól. A felügyeleti ellenőrzés lezárására nézve az MNB tv. ugyan nem fogalmaz meg egzakt előírást, de az MNB saját gyakorlatában törekszik annak legfeljebb 60 napon belüli befejezésére.

Míg a vizsgálatoknál – jogszabálysértés esetén – lehetőség van az egyes ágazati jogszabályok (Bsz., Kbtv., Tpt.) szerinti intézkedések alkalmazására, így esetlegesen felügyeleti bírság kiszabására, addig a felügyeleti ellenőrzésnél kizárólag a hiányosság megszüntetésére vonatkozó kötelezés adható ki. Mindkettő közös vonása ugyanakkor, hogy az MNB-vel együtt nem működő és a

vizsgálatot, illetőleg ellenőrzést akadályozó intézményt az MNB eljárási bírsággal sújthatja. S még egy utolsó különbség: mivel a felügyeleti ellenőrzés jegyzőkönyv vagy az e mellé társuló végzés formájában érhet véget, ezek közzétételére – a vizsgálatokat lezáró határozatokkal ellentétben – sem az intézménynek, sem az MNB-nek nincs jogszabályi kötelezettsége.

Az ellenőrzés lezárása, intézkedési lehetőségek

A tőkepiaci vizsgálatokhoz hasonlóan a felügyeleti ellenőrzés lezárására is többféle módon kerülhet sor attól függően, hogy az MNB feltár-e valamilyen jellegű hiányosságot, az jogszabálysértésnek minősül-e, s ha igen, az milyen súlyúnak tekinthető. Az ellenőrzés eltérő kimenetelétől függetlenül egy dolog biztosra vehető, mégpedig az, hogy az MNB tv. alapján az ellenőrzés lezárásáról minden esetben jegyzőkönyv születik (lezáró jegyzőkönyv), amelyet – a jegyzőkönyv helyszínen történő felvételének kivételével – az MNB az ellenőrzés befejezésétől számított 10 munkanapon belül küld meg az intézménynek.

Olyan eset tehát nem fordulhat elő, hogy az intézmény nem értesül az ellenőrzés befejezéséről. Abszurdnak tűnhet a feltevés, azonban nem volt ez mindig így! Még a jogelőd hatósági ellenőrzés kapcsán, az ehhez fűzött Ket. kommentár emlékezik meg arról, hogy *„[a] hazai közigazgatási eljárásjog hatósági ellenőrzésre vonatkozó részének ugyanis hosszú ideig komoly hiányossága volt, hogy nem rendezte a hatósági ellenőrzés lezárásának mikéntjét abban az esetben, ha a hatóság nem állapított meg jogszabálysértést”*. Vagyis megeshetett, hogy az ügyfél egyszerűen nem szerzett tudomást az ellenőrzés befejezéséről, hacsak maga nem érdeklődött afelől. Ezt, az ügyfél számára bizonytalanságot eredményező hiányosságot pótolta a hatósági ellenőrzés esetében a lezáró jegyzőkönyv garanciális intézménye, amelyet azután a felügyeleti ellenőrzés is következetesen átvett.

Amennyiben a felügyeleti ellenőrzés egyáltalán nem tár fel hiányosságot, és további helyszíni vagy helyszínen kívüli ellenőrzési cselekményre sincs szükség, az MNB-nek lehetősége van arra, hogy a lezáró jegyzőkönyvet a helyszínen vegye föl. Ilyenkor az ellenőrzés tehát egyetlen helyszíni ellenőrzéssel megvalósul, és az intézmény rögtön értesül az ellenőrzés befejezéséről.

Jogszabálysértésnek nem minősülő hiányosság, csekély súlyú jogszabálysértés esetén ugyancsak kizárólag a lezáró jegyzőkönyvet kapja meg az intézmény. Ekkor azonban az MNB – a jelzett problémákra figyelemmel – már felügyeleti elvárásokat is támaszthat a jegyzőkönyvben. Ez alól az jelenthet kivételt, ha az intézmény nem tanúsít együttműködést a feltárt szabálytalanság kezelése terén. Ekkor az MNB a jegyzőkönyvhöz csatolt kísérő levélben fogalmazza meg a hiányosságokhoz kapcsolódó felügyeleti elvárásokat.

Végezetül, ha a feltárt jogszabálysértés a korábbiaknál nagyobb figyelmet érdemel, az MNB végzésben kötelezi az intézményt annak megszüntetésére, vagy – az ellenőrzés lezárása mellett – a megfelelő eljárást megindítja. Ilyenkor tehát az MNB arról dönt, hogy az észlelt hiányosság olyan mértékű-e, amely még a felügyeleti ellenőrzés adta kötelezés keretein belül kezelhető vagy sem. Előbbi tipikusan azon problémákat jelenti, amelyek könnyen orvosolhatók az intézmény részéről. Ha a feltárt hiányosság azonban jelentősebb súlyú vagy a tényállás tisztázása hosszabb időt vesz igénybe, esetlegesen más kapcsolódó hiányosságok merülnek fel, az MNB a vizsgálat irányába

tereli az ügy további intézését. Előbbire egyúttal akkor is lehetősége van az MNB-nek, amennyiben az intézmény nem határidőben teljesítette a felügyeleti ellenőrzést lezáró végzésben foglaltakat. Ez egyfajta visszatartó erőt jelent az ellenőrzött számára: ugyan felügyeleti bírsággal semmi esetben sem sújtható az ellenőrzés során észlelt hiányosság, de a vállalt intézkedések elmaradása további – immár komolyabb szankcióra lehetőséget adó – vizsgálattal járhat.

Összegzés

Az eddigiekből látszik, hogy a felügyeleti ellenőrzés kettős funkcióval bír. Egyrészt egy olyan eszközt jelent az MNB kezében, amely révén rendkívüli gyorsasággal, a vizsgálatok formai kötöttségének részleges elhagyásával módja nyílik a kisebb súlyú, jelentősebb intézkedést nem igénylő hiányosságok feltárására és azok azonnali jelzésére. Másrészt az MNB-nek lehetősége van arra is, hogy az ellenőrzés keretében azonosított jelentősebb súlyú hiányosságok esetében külön eljárást indítson (vizsgálatok „kutakodó előfutára”). Összességében tehát elmondható, hogy a felügyeleti ellenőrzés igazi erejét az adja, hogy az MNB számára lehetőséget ad a problémák gyors és rugalmas módon történő feltárására, ilyen módon remekül kiegészítve a felügyeleti eszköztár egyéb, a jogszabályok által meglehetősen formalizált elemeit.

**A szerző az MNB tőkepiaci jogérvényesítési vezető jogásza*

„Szerkesztett formában megjelent a Privátbankár.hu oldalon 2021. április 29-én.”